

# Hagapaketens innebörd

En analys av Haga III-uppgörelsen för 1977 och mittenpartiernas alternativ

AV ULF JAKOBSSON OCH GÖRAN NORMANN<sup>1</sup>

Den s k Haga III-uppgörelsen, som föregick den socialdemokratiska regeringens proposition 1975/76: 217 med förslag till skatteomläggning för 1977, innebar att inkomstskatten skulle sänkas med ca 5,6 miljarder kr. Av statsfinansiella skäl borde detta skattebortfall enligt propositionen "täckas i huvudsak", vilket föreslogs ske med höjda arbetsgivaravgifter motsvarande ca 5,5 miljarder kr. LO och TCO som var företrädare i uppgörelsen lovade att i avtalsrörelsen ta hänsyn till avgiftshöjningen genom en avräkning från det för 1977 tillgängliga utrymmet för lönehöjningar. Därmed skulle man undvika att de höjda arbetsgivaravgifterna ledde till en extra kostnadsbelastning på företagen.

De samlade effekterna av detta skattepaket är otillräckligt belysta i propositionen. Detta gäller verkningarna för enskilda skattebetalare lika väl som effekterna på den offentliga sektorns inkomster. Detta förhållande har lett till att den debatt som följt på förslaget varit förvirrad. Osäkerheten om vad som sker i det som synes ske är lika påtaglig nu som efter tidigare Haga-uppgörelser.

Regeringsskiftet innebär att det när detta skrivs föreligger en viss osäkerhet om skattesystemets utformning för 1977. Moderata samlingspartiet har förordat en indexreglering av rådande skatteregler, medan centerpartiet och folkpartiet i en gemensam deklaration i valrörelsens slutskede anslöt sig till Hagauppgörelsernas principiella uppbyggnad. Man föreslår emellertid att sänkningen av inkomstskatten görs något större än i Haga III, samtidigt som avgiftshöjningen halveras.

I denna artikel skall vi analysera innebörden av en skatteomläggning av "Hagatyp". Den principiella diskussionen konkretiseras med en analys av Haga III-paketet och mittenpartiernas alternativ.

## Sänkt inkomstskatt

I ett progressivt skattesystem är skatten på den sist tjänade kronan högre än den skatt som i genomsnitt betalas på hela inkomsten eller med andra ord: marginalskatten är högre än den genomsnittliga skatten. För att uppnå en bestämd progression måste marginalskatten göras högre ju högre den genomsnittliga skatten är. Den höga progressiviteten och de höga marginalskatterna har i kombination med den höga inflationstakten givit upphov till

<sup>1</sup> Författarna är filosofie doktorer i nationalekonomi och anställda vid Industriens Utredningsinstitut.

flera problem. Svårigheterna för löntagarna att genom avtal eller egna insatser öka sina reala disponibla inkomster har kommit att bli särskilt påtagliga. På grund av detta *utbytesproblem* har möjligheten till sänkningar i marginalskatterna kommit att diskuteras intensivt. Att man inte utan vidare kan sänka marginalskatterna och därmed progressionen beror på sambandet mellan skatteprogression och inkomstutjämnning. Vi kan illustrera detta samband genom att tänka oss att vi bortser från alla fördelningspolitiska hänsyn. Det finnes i så fall inget hinder för att ta ut hela den personliga inkomstskatten med en för alla lika stor procentsats på den taxerade inkomsten. Med nuvarande skattetryck skulle skattesatsen i detta fall ligga kring 35 %, vilket också skulle bli marginalskattesatsen för samtliga skattebetalare.

### Avvägningen mellan marginalskatter och inkomstutjämnning

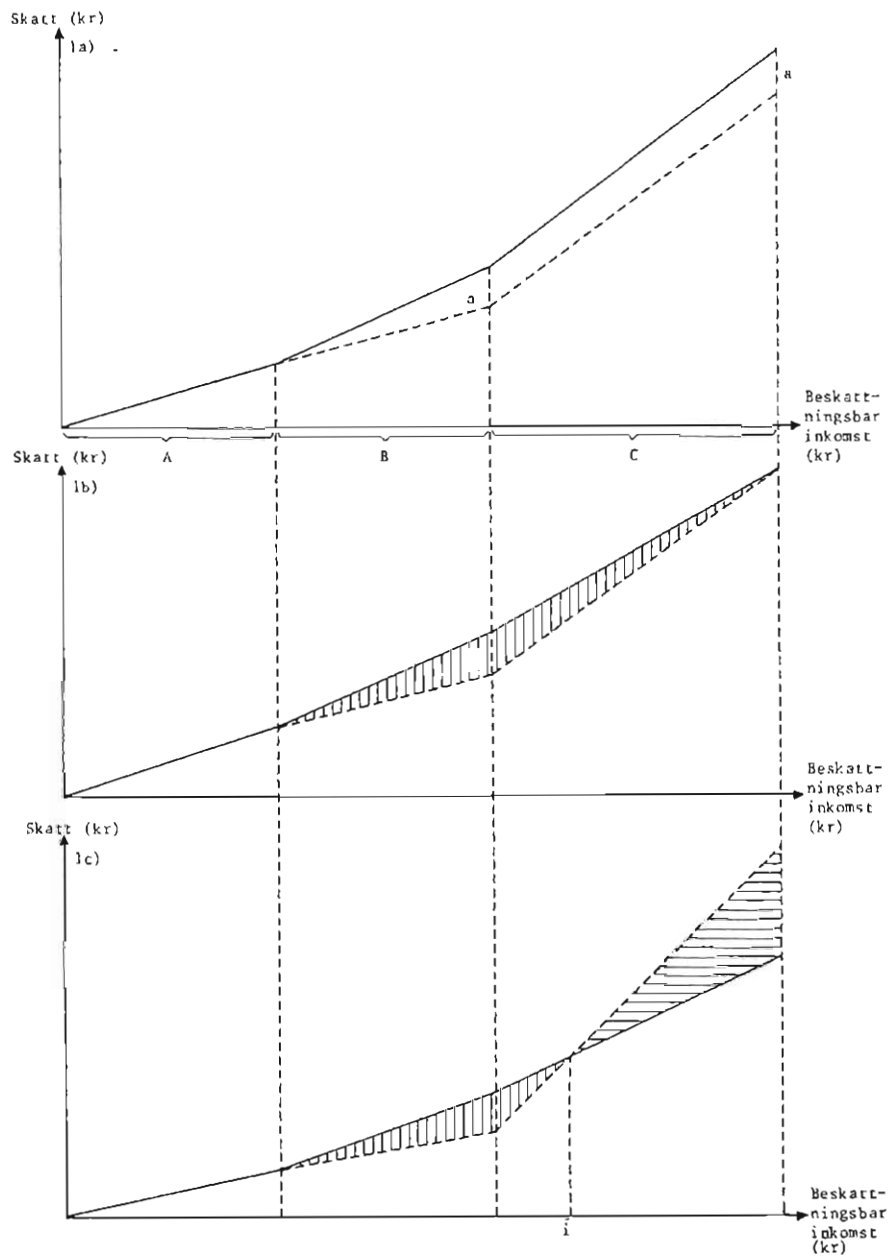
Det svenska skattesystemets progressivitet bestäms i huvudsak av den personliga inkomstskatten och där i synnerhet av statsskattens utformning. Vi skall här visa att varje skatteomläggning som berör denna skatt innebär en avvägning mellan önskemål om rimliga marginalskatter och acceptabla fördelningseffekter. För förståelsen av hur det anförda avvägningsproblemet ter sig från lagstiftarens synpunkt är följande punkter viktiga att hålla i minnet.

- En sänkning av marginalskattesatsen i ett bestämt intervall ger en skattesänkning som i kronor räknat är större för de högre inkomstagarna i intervallet än för de lägre.
- Sänks marginalskattesatsen i endast ett intervall så får alla inkomstagare som ligger ovanför det aktuella intervallet en krontalssänkning, som är lika stor som den största sänkningen som sker inom intervallet.

Vad som sagts kan illustreras av figur 1, där den heldragna linjen anger den skatteskala som gäller i utgångsläget. Linjens lutning anger hur mycket skatten förändras vid en given inkomstförändring; dvs lutningen anger marginalskattesatsen. Figuren är ritad så att marginalskattesatsen är konstant inom vart och ett av intervallen A, B och C. Vi tänker oss nu att marginalskattesatsen sänks i intervall B, men att övriga marginalskattesatser förblir oförändrade (fig 1a). Den nya skatteskala som vi då får, indikeras i figuren av den streckade linjen. Inkomstagarna i intervall A påverkas naturligtvis inte alls av sänkningen. I intervall B får vi en skattesänkning som växer från noll kronor i startpunkten av intervallet till  $a$  kronor i slutet av intervallet. Så stor blir också sänkningen i intervall C, där marginalskattesatsen är oförändrad.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Om marginalskattesänkningen uppgår till  $x$  procentenheter kan den krontalssänkning  $a$  beräknas som  $a = \frac{b \cdot x}{100}$  kr.  $b$  anger bredden på det skikt i vilket marginalskattesatsen sänks.

Figur 1. Illustration av sambandet mellan skatt och marginalskatt



Av detta följer naturligtvis att om man vill reducera eller helt ta bort skattesänkningen i intervall C måste *marginalskattesatsen höjas* i detta intervall. Figur 1b visar det fall att man velat sänka marginalskattesatsen i intervall B, samtidigt som man har velat att *skatten* skulle vara oförändrad i ändpunkten av intervall C. Det framgår av figuren att detta leder till en

skärpning av marginalskattesatsen i intervall C. Den streckade linjen i detta intervall har nämligen en brantare lutning än den heldragna. Fortfarande har emellertid samtliga inkomstagare i det inre av intervallen B och C fått en skattesänkning utan att någon inkomstagare fått en höjning av sin skatt. Skatteomläggningen i figur 1b ger alltså upphov till ett intäktsbortfall för staten. Det står klart att om vi vill bibehålla marginalskattesänkningen i intervall B, samtidigt som vi vill ha en oförändrad intäkt<sup>3</sup> måste det till en kraftigare höjning av marginalskattesatsen i intervall C än den som tillgripits i figur 1b.

I figur 1c visas hur en statsfinansiellt neutral skatteomläggning skulle kunna se ut. Marginalskattesänkningen i intervall B är lika stor som tidigare, men vi har nu en marginalskattehöjning i intervall C, som är tillräckligt kraftig för att ge en skattehöjning i ett betydande intervall. Omläggningens balanspunkt har i figuren angivits ligga vid inkomsten  $\hat{i}$ . Alla inkomstagare till höger om denna punkt får en höjning av skatten. Om detta är tillräckligt för att kompensera skattesänkningarna till vänster om balanspunkten beror på fördelningen av inkomsterna före skatt. Om endast en mycket liten andel av inkomsterna finns till höger om balanspunkten kan en kraftigare höjning vara behövlig.

Av det ovanstående kan vi bland annat dra slutsatsen att det är mycket dyrt att, utan kompenserande åtgärder, sänka marginalskattesatsen för de allra lägsta inkomstagarna. Detta för ju, som vi sett, med sig att skatten sänks för samtliga inkomstagare. Omvänt blir intäkterna av en marginalskattehöjning mindre ju högre inkomstnivån är där den sätts in.

### Marginalskatter och budgeteffekter

Vi skall nu öka konkretionen genom att knyta framställningen till de förhållanden som gäller för närvarande. Förutom att vi då arbetar med 1976 års skatteskala och avdragsregler, måste vi som framgått också explicit föra in den rådande inkomstfördelningen i bilden för att kunna beräkna de statsfinansiella effekterna av olika åtgärder. Därvid har vi använt oss av en utvidgad version av den skattemodell som presenteras i Jakobsson & Normann [1974]. Denna modell har för en följd av år konstruerats med utgångspunkt från skattelagstiftningen och observerade eller för de senaste åren prognosticerade inkomstfördelningar. Modellen gör det bl a möjligt att beräkna den intäktsmässiga effekten av en höjning av marginalskatten med en procentenhet i något av skatteskalan olika skikt, givet att alla andra marginalskattesatser hålls oförändrade. Om en sådan beräkning utförs för varje skikt erhålls en *nyckel* med vars hjälp läsaren själv kan kostnadsberäkna sina egna "skatteförslag". Den nyckel som gäller vid 1976 års av-

<sup>3</sup> Vi bortser här från de förändringar i skattebasen som de ändrade marginalskattesatserna kan ge upphov till genom att t ex påverka arbetsutbudet.

dragsregler och 1976 års inkomstfördelning presenteras i tabell 1 liksom också den rådande skatteskalen.

Det framgår t ex att en höjning av marginalsattesatsen i skiktet 40 000—45 000 beskattningsbar inkomst skulle höja skatteintäkterna med 73 miljoner kr om alla andra sattesatser vore oförändrade. Den samlade effekten av "skattereformen" att höja marginalsatten i detta skikt med två procentenheter från 33 till 35 procent och sänka den i det breda skiktet närmast över med en procentenhet från 38 till 37 procent kan då beräknas som  $2 \cdot 73 - 1 \cdot 118$  och innebär alltså en skattehöjning med 28 miljoner kr.

Vi har i tabell 1 beräknat den statsfinansiella kostnaden för den omläggning av statsskatteskalen som ingick i Haga III-uppgörelsen. Intäktsbortfallet uppgår till ca 5,3 miljarder kr. Som vi påpekat är effekternas storlek beroende av inkomstfördelningen. Då finansdepartementet gjorde sina beräkningar på en prognos av 1977 års högre inkomster redovisas i propositionen en budgeteffekt som ligger något över det resultat vi här nått.

Tabell 1. Effekter av den statliga skatteskalans förändring

Beskattningsbar inkomst	1976 Statlig marginal- skatt i resp. skikt	Budget- effekt vid förändring av marginal- skatt med en procent- enhet	Haga III			Budget- effekt av för- ändring i resp. skikt Milj kr
			Statlig marginal- skatt i resp. skikt	Föränd- ring jämfört med 1976	Skattesänk- ning vid övre gräns i resp. skikt	
1 000-tal kronor	%	Milj kr	%		Kr	
—15	4	660	2	-2	300	-1 320
15—20	4	179	4	0	300	0
20—25	10	160	6	-4	500	-640
25—30	20	143	10	-10	1 000	-1 430
30—35	22	122	15	-7	1 350	-854
35—40	28	97	21	-7	1 700	-679
40—45	33	73	28	-5	1 950	-365
45—60	38	118	38	0	1 950	0
60—65	38	21	38	0	1 950	0
65—70	43	17	43	0	1 950	0
70—80	48	23	48	0	1 950	0
80—100	49	28	49	0	1 950	0
100—105	53	4	53	0	1 950	0
105—150	53	22	53	0	1 950	0
150—345	57	22	58	1	0	22
345—	57	0	57	0	0	0
Total budgeteffekt av förändrad skatteskala:						5 266

Tabell I (forts.)

Beskatt- ningsbar inkomst	Mittenpartiernas alternativ			
	Statlig marginal- skatt i resp. skikt 1 000-tal kronor %	Förändring jämfört med 1976	Skattesänk- ning vid övre gräns i resp. skikt Kr	Budget- effekt av förändring i resp. skikt Milj kr
—15	2	—2	300	—1 320
15—20	4	0	300	0
20—25	6	—4	500	—640
25—30	10	—10	1 000	—1 430
30—35	15	—7	1 350	—854
35—40	21	—7	1 700	—679
40—45	28	—5	1 950	—365
45—60	35	—3	2 400	—354
60—65	38	0	2 400	0
65—70	43	0	2 400	0
70—80	48	0	2 400	0
80—100	49	0	2 400	0
100—105	53	0	2 400	0
105—150	54	1	1 950	22
150—345	58	1	0	22
345—	57	0	0	0
Total budgeteffekt av förändrad skatteskala:				5 598

Vi har i tabell 1 också försökt att konkretisera och kostnadsberäkna mittenpartiernas skatteförslag för 1977. Konkretiseringen har skett med utgångspunkt från den skattepolitiska deklARATION som gjordes i valrörelsens slutskede och vissa preciseringar som senare lämnats. Det har sålunda framkommit att mittenpartierna vad gäller inkomstskatten ansluter sig till Haga III-uppgörelsen i skikten upp till 45 000 kr beskattningsbar inkomst. I skiktet 45 000—60 000 beskattningsbar inkomst föreslås en sänkning av marginalskattesatsen med 3 procentenheter jämfört med Haga III. Därefter ansluter man åter i ett brett skikt till det tidigare förslaget. I detta skikt ökas därför den likformiga krontalsmässiga skattesänkningen från 1 950 kr i Haga III-uppgörelsen till 2 400 kr. Denna extra skattesänkning vill man sedan reducera med en marginalskattehöjning någonstans i skiktet 90 000—150 000 kr beskattningsbar inkomst, så att skattesänkningen i höga inkomstlagen sammanfaller med Haga III. I tabell 1 har vi åstadkommit detta genom att höja marginalskattesatsen i skiktet 105 000—150 000 kr beskattningsbar inkomst med en procentenhet jämfört med Haga III. Utformat på detta sätt skulle mittenpartiernas förslag öka den statsfinansiella

kostnaden med ca 0,3 miljarder kr räknat på 1976 års inkomstfördelning. Det bör påpekas att det från kostnadssynpunkt är av liten betydelse var man, med de restriktioner förslagsställarna lagt, väljer att lägga marginalskattechöjningen.

### Höjda arbetsgivaravgifter

Varje omläggning i den personliga inkomstskatten som genomförts hittills under 1970-talet har kompletterats med höjningar i arbetsgivaravgifterna. I Haga III-uppgörelsen för 1977 ingår också ett förslag till höjning av socialförsäkringsavgiften till folkpensioneringen med tre procentenheter. Mittpartierna har sagt sig vilja begränsa denna höjning till 1,5 procentenheter.

I den proposition som följde på Haga-uppgörelsen saknas även denna gång en analys av den samlade effekten av skattepaketets båda komponenter. Som ett skäl till detta kan man tänka sig att det förelegat osäkerhet i frågan om vilken grupp, löntagare och/eller kapitalägare, som egentligen bär bördan av arbetsgivaravgifterna. Tillgängliga internationella undersökningar beträffande arbetsgivaravgifternas incidens pekar emellertid på att skatter av denna typ åtminstone efter någon tid kommer att bäras av löntagarna (se t ex Brittain [1972]). Osäkerheten om hur snabb övervärtingsprocessen är och om övervärtningen sker huvudsakligen via snabbare prisstegring eller långsamma löneökningar är emellertid större. (Jfr Leuthold [1975].)

De institutionella ramar som byggts upp kring de senaste skatteomläggningarna, dvs de sk Hagaöverläggningarna, tyder emellertid på att avsikten varit att arbetsgivaravgifterna omedelbart skall övervältras bakåt på löntagarna. Från regeringshåll och från LO och TCO har det vidare uttryckligen sagts att man tror att detta blivit fallet.<sup>4</sup>

Om man accepterar detta betraktelsesätt blir distinktionen mellan utbetald lön och bruttolön (= utbetald lön + arbetsgivaravgifter) av avgörande betydelse. Vid given bruttolön skulle en höjning av någon arbetsgivaravgift leda till en sänkning i utbetald lön som är lika stor. Under perioder med täta förändringar i arbetsgivaravgifterna är det då klart att utbetald lön från analysynpunkt reduceras till en relativt ointressant redovisningsstorhet.

Med detta betraktelsesätt kan den samlade effekten av sänkta inkomstskatter och höjda arbetsgivaravgifter beräknas i två steg. I ett första steg beräknas vid given utbetald lön den *direkta* effekten av höjning respektive sänkning. I ett andra steg beräknas den *indirekta* effekten av att den höjda arbetsgivaravgiften pressar ner utbetald lön. Denna indirekta effekt kan be-

<sup>4</sup> Se Feldt [1976], Åberg [1976], LO [1976], TCO [1976].

räknas som den totala marginalskatten (anger hur summan av inkomstskatt och arbetsgivaravgifter förändras vid ändrad bruttolön) multiplicerad med lönesänkningen.<sup>5</sup>

Låt oss för att illustrera metoden beräkna den totala effekten av Haga III-uppgörelsen för en inkomsttagare som 1976 har en lön på 55 000 kr. På denna lönenivå utgår med 1976 års regler arbetsgivaravgifter på ca 15 800 kr, dvs bruttolönen är 70 800 kr. Den totala marginalskatten vid denna bruttolön är 72 %, varav 49 procentenheter är hänförliga till inkomstskatt och resterande 23 till arbetsgivaravgifter. De direkta effekterna av uppgörelsen innebär nu att inkomstskatten sjunker med 1 950 kr, medan den treprocentiga höjningen i folkpensionsavgiften höjer skatten med 1 650 kr. Nettoeffekten av detta är en skattesänkning med 300 kr.

Enligt vårt resonemang ovan leder avgiftshöjningen till en direkt effekt på utbetald lön, som innebär en sänkning med 1 650 kr. Detta ger upphov till reformens indirekta effekt, som innebär en extra skattesänkning med  $0,72 \cdot 1\,650 = 1\,188$  kr, varav 380 kr är arbetsgivaravgifter och resten, 808 kr, inkomstskatt. Den totala skattesänkningen för en inkomsttagare med bruttolönen 70 800 kr 1976 skulle därigenom komma att uppgå till 1 488 kr. På grund av att den direkta effekten på arbetsgivaravgifterna (1 650 kr) motverkas av en indirekt sänkning (380 kr) kommer den slutliga effekten på utbetald lön att bli lägre än den direkta.

Beräkningen sammanfattas i följande uppställning.

	Före omläggning	Omläggningseffekter			Efter omläggning
		Direkt	Indirekt	Netto	
Bruttoinkomst	70 800				70 800
Arbetsgivaravgift	15 800	+1 650	-380	1 270	17 070
Utbetald lön	55 000	-1 650	+380	-1 270	53 730
Inkomstskatt	21 500	-1 950	-808	-2 758	18 742
Total skatt	37 300	-300	-1 188	-1 488	35 812

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att påpeka att eftersom avgiftshöjningarna kopplas till avtalsrörelserna blir det för löntagarna inte fråga om direkta lönesänkningar. Mekanismen är i stället den att vid en bestämd utveckling av bruttolönen kommer utbetald lön att öka med mindre än den skulle gjort utan avgiftshöjning. Antag t ex att bruttolönen för inkomsttagaren i exemplet ovan ökar med 10 procent mellan 1976 och 1977. Vid oförändrat avgiftsuttag skulle även den utbetalda lönen ha ökat med 10 procent men begränsas nu till knappt 8 procent.

<sup>5</sup> Se appendix.



## Förslagets nettoeffekter

### *Haga III-paketet*

Med det betraktelsesätt som nu angivits skulle en samlad bild av Haga III-uppgörelsens effekter för skattebetalare med enbart löneinkomster ha det utseende som anges av tabell 2.

I denna tabell har vi för olika nivåer på bruttolönen 1977 bl a angivit den utbetalda lönen, arbetsgivaravgifternas och inkomstskattens storlek i kronor räknat, dels för fallet att 1976 års regler bibehålls oförändrade, dels för fallet att Hagapaketet kommit att realiseras. I tabellen redovisas också åtgärdernas direkta och indirekta effekter. De indirekta effekterna på båda skatterna verkar som väntat alltid i skattesänkande riktning och blir vad gäller inkomstskatten i höga inkomstlägen t o m större än den direkta effekten. De direkta effekterna har självfallet sinsemellan motsatta tecken men det är av intresse att notera att nettot av dessa effekter verkar skattehöjande på låga och höga inkomstnivåer, men skattesänkande i ett mellanliggande skikt.

Jämför vi nettoeffekten på vardera skattetyper ser vi att även dessa har sinsemellan motsatta tecken, men här kan vi konstatera att det *samlade resultatet* av hela skatteomläggningen innebär *skattechöjningar på låga inkomstnivåer*. Detta framgår tydligare av tabell 3, där vi jämför den förra regeringens presentation av skattesänkningen med det resultat vi här nått. Man ser där att en redovisning av enbart de direkta effekterna av den statliga skatteskalans förändring ger en mycket missvisande bild av hela Hagapaketets innebörd. Det faktum att ett betydande antal deltids- och säsongarbetande löntagare får skattechöjningar kommer helt i bakgrunden. Från inkomststatistiken kan man beräkna att den grupp det här är fråga om utgör ungefär en femtedel av hela löntagarkollektivet. Det framgår också av tabell 3 att den gynnade gruppen får skattesänkningar som är klart lägre än vad man får intryck av genom att enbart studera effekterna av skatteskalans förändring. Vid bruttolönen 64 274 kr som med 1976 års arbetsgivaravgifter motsvarar en utbetald lön på 50 000 kr uppgår skillnaden i skattesänkning till 412 kr.

Haga III-uppgörelsen skulle alltså även sedan arbetsgivaravgifterna beaktats ha inneburit att skatten sänkts jämfört med 1976 års skattesystem för de flesta löntagarna. Då uppstår naturligtvis omedelbart frågan hur detta kan förenas med påståendet i propositionen 1975/76: 217 att sänkningen i inkomstskatten med 5,6 miljarder kronor skall finansieras av höjda socialförsäkringsavgifter med 5,5 miljarder kr. En i det närmaste totalfinansierad skattereform borde inte kunna ge en majoritet av skattebetalarna skattesänkningar. Förklaringen till denna paradox ligger, som läsaren nu inser, i att presentationen av reformen inte tar hänsyn till den indirekta effekten av att arbetsgivaravgiften höjs. Denna skattesänkande effekt, som verkar via

Tabell 2. Haga III-uppgörelsens samlade effekter för löntagare

1977 — utan omläggning				Åtgärdseffekter på arbetsgivaravgifter		
Bruttolön 1977	Utbetald lön	Arbetsgi- varavgift	Inkomst- skatt	Direkt	Indirekt	Netto
12 000	10 000	2 000	1 341	300	-70	230
25 070	20 000	5 070	4 325	600	-141	459
38 139	30 000	8 139	7 667	900	-211	689
51 209	40 000	11 209	12 643	1 200	-282	918
64 278	50 000	14 278	18 323	1 500	-352	1 148
77 348	60 000	17 348	24 733	1 800	-423	1 377
90 417	70 000	20 417	31 153	2 100	-493	1 607
102 706	80 000	22 706	38 323	2 400	-395	2 005
114 675	90 000	24 675	45 785	2 700	-444	2 256
126 645	100 000	26 645	53 295	3 000	-494	2 506
138 614	110 000	28 614	61 013	3 300	-543	2 757
150 584	120 000	30 584	68 923	3 600	-592	3 008
198 462	160 000	38 462	100 771	4 800	-790	4 010

Anm. Beräkningarna avser ensamstående utan barn samt gifta skattskyldiga med förvärvsarbetande make.

Tabell 3. Effekter av Haga III-uppgörelsen på löntagare

Bruttolön 1977	Utbetald lön före omläg- ning	Direkteffekter av ändrad statlig skatteskala		Omläggingens samlade effekter	
		Kr	i % av to- tal in- komstskatt enligt 1976 års regler	Kr	i % av summa inkomstskatt och arbetsgi- varavgift en- ligt 1976 års regler
12 000	10 000	-106	-7,9	56	1,7
25 070	20 000	-300	-6,9	21	0,2
38 139	30 000	-520	-6,8	-148	-0,9
51 209	40 000	-1 364	-10,8	-943	-4,0
64 278	50 000	-1 950	-10,6	-1 538	-4,7
77 348	60 000	-1 950	-7,9	-1 456	-3,5
90 417	70 000	-1 950	-6,3	-1 453	-2,8
102 706	80 000	-1 950	-5,1	-1 431	-2,3
114 675	90 000	-1 950	-4,3	-1 388	-2,0
126 645	100 000	-1 950	-3,7	-1 326	-1,7
138 614	110 000	-1 950	-3,2	-1 374	-1,5
150 584	120 000	-1 950	-2,8	-1 321	-1,3
198 462	160 000	-1 898	-1,9	-1 221	-0,9

Anm. Beräkningarna avser ensamstående utan barn samt gifta skattskyldiga med förvärvsarbetande make.

Tabell 2 (forts.)

Åtgärdseffekter på inkomstskatt			Samlad åtgärdseffekt på inkomstskatt och arbetsgivaravgift	1977 — med omläggning		
Direkt	Indirekt	Netto		Utbetald lön	Arbetsgivaravgifter	Inkomstskatt
-106	-68	-174	56	9 770	2 230	1 167
-300	-138	-438	21	19 541	5 529	3 887
-520	-317	-837	-148	29 311	8 828	6 830
-1 364	-497	-1 861	-943	39 082	12 127	10 782
-1 950	-736	-2 686	-1 538	48 852	15 426	15 637
-1 950	-883	-2 833	-1 456	58 623	18 725	21 900
-1 950	-1 110	-3 060	-1 453	68 393	22 024	28 093
-1 950	-1 486	-3 436	-1 431	77 995	24 711	34 887
-1 950	-1 694	-3 644	-1 388	87 744	26 931	42 141
-1 950	-1 882	-3 832	-1 326	97 494	29 151	49 463
-1 950	-2 181	-4 131	-1 374	107 243	31 371	56 882
-1 950	-2 379	-4 329	-1 321	116 992	33 592	64 594
-1 898	-3 333	-5 231	-1 221	155 990	42 472	95 540

Anm. Beräkningarna avser ensamstående utan barn samt gifta skattskyldiga med förvärvsarbetande make.

avgiftshöjningens inverkan på lönesumman, kan beräknas som makromarginalskatten<sup>6</sup> multiplicerad med den avräknade delen av löneutrymmet, dvs  $0,66 \cdot 5,5 = 3,6$  miljarder kr. Eftersom de direkta effekterna av reformen i stort sett balanserar varandra kommer nettoeffekten att bli lika med den indirekta effekten, dvs en skattesänkning med 3,6 miljarder kr.<sup>7</sup> Haga III-paketet är alltså inte totalfinansierat.

#### Mittenpartiernas förslag

Centerpartiets och folkpartiets gemensamma förslag till justering av inkomstskatten har i ett tidigare avsnitt, på basis av 1976 års inkomstfördelning, kostnadsberäknats till ca 5,6 miljarder kr med den tolkning vi givit det i höga inkomstlägen. Beräknat på 1977 års inkomster kan kostnaden uppskattas till ca 5,9 miljarder kr, vilket jämfört med motsvarande åtgärd i Hagapaketet innebär en extra kostnad på ca 0,3 miljarder kr. I mittenpartiernas förslag ingår också en begränsning av avgiftshöjningen till 1,5 procentenheter, dvs en halvering av Hagaförslaget. Den direkta effekten av denna höjning blir ca 2,8 miljarder kr, medan den indirekta skattesänkningen

<sup>6</sup> Makromarginalskatten anger effekten på de totala intäkterna från inkomstskatt och arbetsgivaravgifter när hushållens samlade bruttolöner förändras.

<sup>7</sup> Observera att vi här, liksom tidigare, avser en sänkning jämfört med fallet att 1976 års skatte- och avgiftsregler hade bibehållits.

Tabell 4. Effekter av mittenpartiernas förslag

Bruttolön 1977	Utbetald lön före omläggning	Direkt effekt av ändrad statlig skatteskala		Omlägningens samlade effekt	
		Kr	i % av total inkomstskatt enligt 1976 års regler	Kr	i % av summa inkomstskatt och arbetsgi- varavgifter enligt 1976 års regler
12 000	10 000	-106	-7,9	-25	-0,8
25 070	20 000	-300	-6,9	-139	-1,5
38 139	30 000	-520	-6,8	-335	-2,1
51 209	40 000	-1 364	-10,8	-1 153	-4,8
64 278	50 000	-1 956	-10,7	-1 750	-5,4
77 348	60 000	-2 256	-9,1	-2 008	-4,8
90 417	70 000	-2 400	-7,7	-2 152	-4,0
102 706	80 000	-2 400	-6,3	-2 140	-3,5
114 675	90 000	-2 400	-5,2	-2 119	-3,0
126 645	100 000	-2 400	-4,5	-2 088	-2,6
138 614	110 000	-2 398	-3,9	-2 109	-2,4
150 584	120 000	-2 298	-3,3	-1 983	-2,0
198 462	160 000	-1 898	-1,9	-1 559	-1,1

Anm. Beräkningarna avser ensamstående utan barn samt gifta skattskyldiga med förvärvs-  
arbetande make.

de effekten blir ca 1,8 (0,66 · 2,8) miljarder kr. Förslagets totala kostnad blir därmed ca 4,9 (= 5,9 — 2,8 + 1,8) miljarder kr, vilket är 1,3 miljarder kr högre än kostnaden för Haga III-uppgörelsen.

Tabell 4 ger en presentation av förslagets effekter för enskilda löntagare som är helt analog med den vi för Hagapaketet gav i tabell 3. Vi kan vid en jämförelse omedelbart konstatera att mittenpartiernas förslag på *alla* inkomstnivåer ger mera än den tidigare uppgörelsen. Även om detta inte är en alldeles självklar konsekvens när man menar sig kunna sänka skatten med ytterligare drygt en miljard kr så hade nog ändå ett annat resultat i detta avseende fått betraktas som överraskning.

Det bör starkt betonas att varje försök till värdering mellan Haga III-uppgörelsen och mittenpartiernas förslag på enbart skattepolitiska kriterier är helt meningslöst på grund av att de ligger på så olika kostnadsnivåer. Denna kostnadsdifferens innebär nämligen att alternativen har olika samhällsekonomiska verkningar. En jämförelse mellan dem måste därför även baseras på bedömningar av den svenska ekonomins tillstånd och dess utvecklingstendenser samt på övergripande målsättningar vad gäller t ex tillväxt i offentlig sektor och sysselsättningsutveckling.

## Avslutning

I anslutning till en sammanfattning av vår analys av Haga III-uppgörelsen skall vi avslutningsvis framföra några reflektioner kring motiven för utformningen av denna och tidigare uppgörelser.

Det problem som stått i centrum för den skattepolitiska debatten under senare år är konflikten mellan hög inkomstutjämning och stort utbyte av lönehöjningar. Av de metoder som står till buds för att lösa denna konflikt var det den socialdemokratiska regeringens linje att arbeta med årliga justeringar av skattesystemet. Metoden innebär att de höga utjämningsambitionerna kunde upprätthållas och även höjas något.<sup>8</sup> Justeringarna gavs formen av paketlösningar som omfattade förändringar i såväl inkomstskatt som arbetsgivaravgifter. Presentationen av åtgärdernas effekter i utredningsbetänkanden och propositioner har genomgående varit mycket bristfällig. Haga III-uppgörelsen har t ex, liksom sina föregångare, uppgivits vara totalfinansierad.

För tolkningen av uppgörelsernas innebörd och effekter är det nödvändigt att göra något antagande om hur bördan av arbetsgivaravgifterna fördelas. Vi har arbetat under hypotesen att bördan ligger på löntagarna. Med detta betraktelsesätt, som också anlagts av representanter för finansdepartement, LO och TCO, skulle en *faktisk* totalfinansiering göra omläggningarna meningslösa. Om man nämligen sänker skatten för löntagarna genom att minska deras inkomstskatt och samtidigt tar igen skattebortfallet genom att höja en annan skatt som drabbar samma kategori, så kan naturligtvis nettoeffekten inte bli sänkt skatt för breda löntagarskikt, vilket är ett villkor för den angivna konfliktens lösning.

Vi har emellertid visat att den föreslagna höjningen av arbetsgivaravgifterna inte på långt när är tillräcklig för att kompensera bortfallet av inkomstskatt. Skattepaketet är alltså inte totalfinansierat. Även när det gäller uppgörelsernas effekter på enskilda inkomstagare har den officiella presentationen varit missledande. Här beaktas över huvud taget inte den höjda arbetsgivaravgiften. Den skattesänkning som kommer löntagarmajoriteten till del överdrivs därmed samtidigt som det faktum att ett betydande antal deltidsarbetande får skattehöjningar helt undertrycks.

Orsaken till att Haga-paketen blivit så svårtolkade är uppenbarligen att arbetsgivaravgifterna förts in i bilden. Det är därför viktigt att framhålla att de nettoförändringar i skatteuttaget vid olika lönenivåer som ett Haga-paket givit upphov till mycket väl hade kunnat åstadkommas genom förändringar *enbart* i den personliga inkomstskatten. Därmed uppstår frågan varför man valt att arbeta även med arbetsgivaravgifterna.

En förklaring skulle kunna vara att man från regeringens sida vid 1970-

<sup>8</sup> Detta visas i Jakobsson & Normann [1976] som också innehåller en diskussion av andra metoder att lösa utbytesproblemet.

talets början antog att företagen bar bördan av avgifterna åtminstone på kort sikt. En sådan syn skulle göra det logiskt att redovisa åtgärdernas kortsiktiga effekter på löntagarna på det sätt som skedde. Man kan emellertid visa att Haga-paketen inte heller under detta antagande kan uppfattas som totalfinansierade. Om detta synsätt tidigare präglade den socialdemokratiska regeringens agerande så tyder dock sena deklARATIONER i incidensfrågan på att man efter hand modifierade sin ståndpunkt. Detta tog sig emellertid inte uttryck i sättet att presentera åtgärderna.

När man från upphovsmännens sida velat peka på fördelarna med Haga-uppgörelserna har man främst framhållit att dessa verkat dämpande på lönekraven och därmed på inflationen. Vi har sett att uppgörelserna inneburet en lösning på löntagarnas utbytesproblem. Utan en sådan är det uppenbart att vi som en effekt skulle ha fått mycket dramatiska avtalsrörelser med betydande risker för större kostnadsökningar än den vi observerat.

Om det alltså får betraktas som klart att skattesänkningarna som sådana varit väsentliga inslag i stabiliseringspolitiken, så är det svårt att se att spelet med arbetsgivaravgifterna skulle ha givit någon extra effekt i detta avseende. En sådan "extra effekt" måste nämligen innebära att de samlade lönekostnaderna i ett paket med arbetsgivaravgifter skulle bli lägre än i ett paket utan avgifter som ger samma nettoskattesänkning. För att detta skall bli fallet måste löntagarna vid en avgiftshöjning förutsättas reducera sina lönekrav med mer än vad som svarar mot avgiftshöjningen. Ett sådant utfall förefaller inte sannolikt utan mycket kraftfulla kompletterande åtgärder av ett slag som helt saknats i Haga-paketen.

Om nu övergången mot ett allt kraftigare inslag av arbetsgivaravgifter i vårt skattesystem inte givit några stabiliseringspolitiska effekter utöver vad som varit möjligt att åstadkomma enbart med inkomstskatten står det ändå klart att skattepaketets speciella utformning haft vissa konsekvenser.

En sådan är att det relativa skattetrycket på kapitalinkomsten tenderar att minska när man ökar inslaget av arbetsgivaravgifter på bekostnad av en inkomstskatt som belastar såväl löne- som kapitalinkomster.

En annan effekt är att avdragens relativa betydelse automatiskt begränsas när en ökad andel av den totala skatten tas ut med arbetsgivarnas lönesumma som bas. En tredje effekt, som emellertid är mer osäker, är att det ökade inslaget av arbetsgivaravgifter kan ha underlättat finansieringen av den snabbt växande offentliga sektorn. Många bedömare anser det nämligen vara svårare att nå ett högt skatteuttag med inkomstskatten än med en skatt som betalas direkt av arbetsgivarna utan den skattskyldiges inblandning. De skäl som brukar anföras för denna hypotes är i huvudsak av psykologisk natur.

Man kan beklaga att dessa kontroversiella effekter av den förda politiken kommit att få begränsad uppmärksamhet. Om skatteomläggningarna i framtiden skall ges samma uppläggning är det angeläget att mer resurser

anslås för en allsidig, pedagogisk presentation av effekterna så att skattedebatten inte i så stor utsträckning ägnas åt skenproblem.

### Appendix

De totala effekterna av ett Hagapaket kan härledas på följande sätt. Om vi betecknar bruttolönen med  $B$  och utbetald lön med  $L$  har vi

$$B = (1 + a)L$$

där  $a$  är arbetsgivaravgifternas procentsats. Inkomstskatten ges av

$$D = f(L;p)$$

där  $f$  är en skattefunktion och  $p$  en parameter med vars hjälp skattefunktionen kan förändras.

Summan ( $T$ ) av arbetsgivaravgift och inkomstskatt ges av

$$T = aL + f(L;p)$$

Eftersom vi antar att arbetsgivaravgiften bärs av löntagarna kommer en avgiftsförändring att påverka lönen men däremot inte bruttolönen  $B$ . Vi skriver därför om sistnämnda uttryck i termer av  $B$  på följande sätt

$$T = \frac{a}{1+a} \cdot B + f\left(\frac{B}{1+a}; p\right)$$

Effekten på de totala skatteintäkterna av förändringar i  $a$  och  $p$  kan då skrivas

$$dT = \frac{B}{(1+a)^2} da - f_L \frac{B}{(1+a)^2} \cdot da + f_p dp$$

där  $f_L$  är marginalsikten i inkomstskatten och  $f_p$  anger hur inkomstskatten förändras vid en förändring i t ex den statliga skatteskalen. För att göra detta resultat lättare att tolka ersätter vi  $B$  med  $(1+a)L$  och får

$$dT = \frac{1}{1+a} [H - H \cdot f_L] + f_p dp$$

där  $H = L \cdot da$ , dvs den direkta effekten av höjda arbetsgivaravgifter. Efter ytterligare en operation har vi vårt slutresultat

$$dT = f_p dp + H - m \cdot H$$

där  $m = \frac{f_L + a}{1+a}$  är den totala marginalsikten som anger hur summan av inkomstskatt och arbetsgivarutgifter ändras när bruttolönen ändras.

Det vänstra ledets två första termer anger direkta effekter (vid oförändrad lön) av förändringar i reglerna för inkomstskatt resp arbetsgivaravgifter. Den tredje termen med negativt förteckning, anger den *indirekta* effekten på summan av arbetsgivaravgifter och inkomstskatt av att den utbetalda lönen förändras.

#### Referenser

- Brittain, J A, [1972]. The Payroll Tax for Social Security. The Brookings Institution, Washington.
- Feldt, K-O, [1976]. Ahlmark skattar som högern. Aftonbladet 27.8.1976
- Jakobsson, U och Normann, G, [1974]. Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Jakobsson, U och Normann, G, [1976]. Utjämning kontra utbyte. Två artiklar om den skattepolitiska utvecklingen under 1970-talets första hälft. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Leuthold, J H, [1975]. The Incidence of the Payroll Tax in the United States, Public Finance Quarterly. Vol. 3.
- LO [1976]. Löner Priser Skatter, Rapport till LO-kongressen 1976, Stockholm.
- Proposition 1975/76: 217.
- TCO [1976]. Riktlinjer för skattepolitiken. Rapport till TCO-kongressen 1976, Stockholm.
- Åberg, C-J, [1976]. Löner och skatter. Dagens Nyheter 20.8.1976.