

Beskattning av löneinkomster och
uttag av socialförsäkringsavgifter mot
bakgrund av arbetskraftens
internationella rörlighet

Av Hans Olsson*

Expertrapport 9 till skattebasutredningen

April 2002

*Hans Olsson, verksam vid Svenska Kommunförbundet.

Innehåll

1	Inledning.....	297
2	Beskattning av löneinkomster	299
3	Arbetsgivaravgifter och socialförsäkringar, m.m.....	307
4	Slutsatser	313

1 Inledning

Arbetskraftens internationella rörlighet har ökat och kan antas fortsätta att öka, inte minst som följd av den fortgående europeiska integrationen. Internationella skatte- och socialförsäkringsfrågor är viktiga för allt fler människor. Från både Sveriges och andra länders synpunkt är det önskvärt att regelsystem och internationella avtal konstrueras så, att de inte skapar privatekonomiska incitament till flyttningar och andra arrangemang, som motverkar en samhällsekonomiskt effektiv resursfördelning. Ekonomiska beslut som individer fattar av enbart skatteskäl leder till samhällsekonomiska välfärdsförluster. Undantag är naturligtvis när statsmakterna utövar beskattningsrätten därför att marknadskrafterna skulle skapa välfärdsförluster om de lämnades opåverkade. Sådana undantag finns i och för sig i mängd, beskattning av alkohol och tobak, m.m.

Tonvikten läggs i det föreliggande sammanhanget på löneinkomster. Löneinkomster beskattas och beläggs med avgifter på ett flertal olika sätt och för ett flertal olika syften. Systemen skiljer sig i viktiga avseenden åt mellan olika länder, även mellan närbelägna sådana som Sverige och Danmark.

En principiell skillnad mellan skatter och avgifter, som i praktiken upprätthålls i olika grad i olika länder, är att skatter tas ut för att finansiera angelägenheter av gemensam vikt för alla eller de flesta samhällsmedborgare, medan avgifter är (obligatoriska eller avtalsenliga) betalningar till försäkringar som är avsedda för den inkomsttagare som är föremål för uttaget. Avgiften kan ses som en del av arbetsinkomsten. Att den funktionella gränsdragningen är praktiskt svår, kan illustreras av att den arbetsgivaravgift som i Sverige t.ex. finansierar sjukpenning, tas ut även på mycket höga inkomster, trots att det bara är inkomster upp till en viss gräns som ger rätt till ersättning. En del av den avgiftssumma som betalas för höginkomsttagaren används således för att finansiera sjukersättning till någon annan, eller kanske för något helt annat ändamål. Till

denna del är avgiften från ekonomisk synpunkt att betrakta som skatt. Socialförsäkringarna har, liksom skattesystemen, ofta en omfördelande effekt.

Om en person är bosatt i ett land och arbetar i ett annat uppkommer frågan i vilket land skatter och avgifter skall betalas, samt vilket lands institutioner som bör sörja för den enskildes socialförsäkringsförmåner, behovet av individuellt konsumerad utbildning, vård, omsorg m.m. Bosättningsbegreppet är viktigt och inte alltid entydigt. Man kan anses vara bosatt eller ha stark anknytning i flera länder, och graden av anknytning har betydelse för i vilket land individen rimligen bör betala skatter och avgifter.

2 Beskattning av löneinkomster

Skatt på löneinkomster tas ut för gemensamma ändamål i samhället. Pengarna är vanligtvis inte öronmärkta för särskilda områden. De utgör allmänna skattemedel i likhet med bolagsskatt, mervärdesskatt m.m., och de används främst till att finansiera offentlig konsumtion. Större delen av skatten på löneinkomster är kommunal- och landstingskatt och finansierar – tillsammans med statsbidrag – bl.a. vården, skolan och omsorgen.

Den offentliga konsumtionen och dess finansiering

Offentlig konsumtion är konsumtion som en person kan tillgodogöra sig utan att betala för den vid konsumtionstillfället. Konsumtionen finansieras med skatt eller andra allmänna medel. Det kan också vara så att en viss del av kostnaden betalas direkt av konsumenten och den återstående delen med allmänna medel – finansieringen är blandad. Konsumentens egen betalning utgör då privat konsumtion, återstoden offentlig. I Sverige används sådan blandad finansiering bl.a. när det gäller vård och omsorg.

Viss typ av konsumtion anses vanligen inte kunna finansieras på annat sätt än med skatt, s.k. *kollektiv* offentlig konsumtion. Statsledning, försvar, polis- och rättsväsende brukar nämnas som exempel. Det är svårt att identifiera individuella konsumenter och att etablera en privat betalningsvilja för tjänsterna. Även annan infrastruktur betraktas ofta som kollektivt konsumerad, t.ex. transport- och kommunikationsnät. De flesta har nytta av dem, oavsett i vilken grad de är individuella direktkonsumenter av dem.

Konsumtion som inte är kollektiv kallas *individuell* konsumtion. Den kan vara privat, offentligt eller blandat finansierad. I de nordiska länderna är det offentliga inslaget i den individuella konsumtionen större än i ett flertal andra länder. Exempelvis är verksamheten

i skolan, hälso- och sjukvården samt barn- och äldreomsorgen till stora delar organiserad som offentlig konsumtion.

Ett viktigt skäl till att finansiera dessa individuellt konsumerade tjänster skattevägen är fördelningspolitiskt. De privata ekonomiska förutsättningarna har inte ansetts böra begränsa möjligheterna att tillgodose behoven. Ett annat skäl, som är särskilt tungt vägande på utbildningsområdet, är att den kollektiva (dvs. samhällsekonomiska) nyttan bedömts vara större än den individuella. Gränsen mellan vad som är kollektiv och individuell konsumtion är således inte alltid knivskarp.

I andra länder betalas konsumtionen av vård, omsorg, m.m. ofta i större utsträckning av konsumenterna själva. Offentliga stöd och offentlig styrning kan också ta sig andra former än – som hos oss – finansiering med allmänna skattemedel. Vård och omsorg kan t.ex. finansieras genom att en obligatorisk socialförsäkringsavgift tas ut av de förvärvsarbetande. När vård- eller omsorgsbehovet uppstår betalar försäkringen utgifterna. Personer, som saknar arbetsmarknadsanknytning och därmed försäkring, kan i en del fall omfattas av make/makas försäkring, i andra fall erhålla skattefinansierad vård och omsorg, via t.ex. socialbidrag. Om offentligt finansieringsinslag saknas, eller är litet, är det ofta möjligt för den enskilde att teckna frivilliga försäkringar.

Incitament till pendling och flyttning mellan länder

Att ett land har lägre skatte- och avgiftssatser än ett annat innebär inte självklart att löntagarna i det landet har möjlighet att tillgodogöra sig högre privat konsumtionsstandard än löntagarna i det andra. De har visserligen mer pengar kvar efter skatt, om lönenivån före skatt ligger på likartade nivåer i de två länderna. Men lågskattelands löntagare måste av sin jämförelsevis höga nettoinkomst avsätta pengar till konsumtionsutgifter som är skattefinansierade i högskattelandet. Ligger länderna nära varandra finns det privatekonomiska incitament för den enskilde att försöka bo i högskattelandet och arbeta i lågskattelandet, om beskattningen sker i det land där arbetsplatsen är belägen.

De privatekonomiska vinster som skulle uppkomma genom ett sådant beteende saknar givetvis motsvarighet på det samhällsekonomiska planet. Sysselsättning och produktion i länderna skulle påverkas både till storlek och struktur enbart på grund av de incita-

ment som finansieringssystemen skapar. Några realekonomiska motiv till dessa effekter finns inte. Det finns naturligtvis också en rättviseaspekt: Människor har olika möjligheter att utnyttja det skattemässiga incitamentet, beroende på utbildning, yrke, familjesituation etc., samt beroende på var i landet man bor. En del personer har lättare än andra att dra nytta av situationen.

Människor som bor i ett land konsumerar i regel vård, omsorg, utbildning och liknande i bosättningslandet och under dess finansieringsvillkor. Också en person som mer eller mindre dagligen pendlar mellan bosättningslandet och ett annat arbetsland, tillgodoser antagligen huvuddelen av dessa konsumtionsbehov i bosättningslandet. Det är i sådana fall – och från denna synpunkt – rimligt att den förvärvsarbetande betalar inkomstskatt företrädesvis i bosättningslandet. Likafullt drar även en dagpendlare troligen nytta av en del skattefinansierad infrastruktur i arbetslandet, vilket kan motivera viss beskattning även i det landet.

Argumentet för att betala skatt enbart i bosättningslandet försvagas om anknytningen till arbetslandet blir starkare, t.ex. om en person veckopendlar, dvs. bor "hemma" bara under veckohelgen och i övrigt i arbetslandet, eller bor i arbetslandet under längre sammanhängande perioder. Arbetslandets anspråk på att få beskatta inkomsten blir i sådana fall mer motiverade.

Med ökad rörlighet för människor över gränserna skapar olikheter i skatteregler och offentliga utgifters finansiering större risker för att människor ordnar bosättning och arbetsliv på sätt som från samhällsekonomisk synpunkt är till nackdel för alla inblandade länder. Det finns motiv för att dels harmonisera regelsystemen, främst inom EU, dels utforma skatteavtal m.m. mellan länder så att samhällsekonomiskt irrationella beteenden inte stimuleras.

Principer för internationell beskattning

Frågan om hur inkomster skall beskattas i en värld med öppna gränser kompliceras av att olika länder tillämpar olika övergripande principer i sin beskattningsrätt. Man talar om tre olika principer:

- hemvistprincipen
- källstatsprincipen
- nationalitetsprincipen

Enligt hemvistprincipen skall en person betala skatt i det land han/hon är bosatt för alla inkomster, oavsett var de intjänats. Principen anknyter till hypotesen att det är i bosättningslandet man främst tar del av de förmåner skatten avser att finansiera. Ett annat argument för hemvistprincipen är att det går att göra en rättvisare avvägning av skattebördan om alla inkomster beaktas i ett sammanhang. Sverige har hemvistprincipen som huvudsaklig utgångspunkt för beskattningen. Det finns emellertid flera avsteg i lagstiftningen och i skatteavtal som slutits med andra länder.

Källstatsprincipen innebär att en person skall betala skatt i det land inkomsten intjänas (arbetslandet), även om han/hon är bosatt i ett annat land och inte stadigvarande vistas i arbetslandet. Ett motiv för källstatsprincipen är att arbetslandets skattefinansierade infrastruktur m.m. utgör förutsättning för att arbetstillfället finns. Det är också lättare att kontrollera att inkomsten faktiskt blir beskattad. Sverige tillämpar källstatsprincipen om inte annat avtalats, bl.a. när det gäller löneinkomster som intjänats här av personer som är bosatta i utlandet.

Nationalitetsprincipen innebär slutligen att medborgarna i en nation betalar skatt till denna nation, oavsett i vilket land de bor eller tjänar sina inkomster. USA tillämpar denna princip i fråga om de federala inkomstskatterna.

Internationell dubbelbeskattning

Genom att två länder tillämpar olika beskattningsprinciper kan en inkomsttagare riskera att bli beskattad i båda länderna, s.k. internationell dubbelbeskattning. Sådan dubbelbeskattning kan också uppkomma om två länder tillämpar olika definitioner av t.ex. begreppet bosättning. En person kan således ha sin hemvist i båda länderna, enligt ländernas respektive skattelagstiftning. Internationell dubbelbeskattning är knappast något som varit avsikten med lagstiftningen i något land. Sverige har, liksom många andra länder, egna interna regler för att undvika en orimlig dubbelbeskattning. Under vissa förutsättningar undantas t.ex. inkomster som tjänats i utlandet från svensk beskattning om de beskattas i arbetslandet, trots att inkomsttagaren enligt svensk lag anses bosatt här. Till detta kommer att Sverige har dubbelbeskattningsavtal med ett 80-tal länder. Dessa är olika utformade, men följer i stor utsträckning de s.k. modellavtal som OECD har arbetat fram. Utmärkande för de flesta

avtal är att de ger arbetslandet påfallande kraftig beskattningsrätt, utifrån källstatsprincipen. I avtalen framgår, förutom hur beskattningsrätten till olika inkomster skall fördelas mellan länderna, också oftast hur samarbetet mellan myndigheterna i de berörda länderna skall ske.

Skilda principer i skatte- och socialförsäkringssystem

Särskilda problem, som ibland liknar dubbelbeskattningens, uppkommer genom att skattesystemens gränser mot socialförsäkringssystemen inte är lika i alla länder. Socialförsäkringsavgifter behandlas internationellt på ett annat sätt än skatter. Detta sammanhänger främst med EU-reglerna och med de konventioner om social trygghet som Sverige ingått med enskilda länder. Som närmare berörs senare, gäller som övergripande princip att socialförsäkringsavgifter skall betalas i arbetslandet, och att den enskilde är berättigad till samma socialförsäkringsförmåner som de bosatta i det landet erhåller. Denna princip anknyter således till källstatsprincipen i beskattningssammanhang.

Som redan nämnts förekommer det att konsumtion av vård och omsorg finansieras med socialförsäkringsavgifter. Det skulle alltså kunna inträffa att en person inkomstbeskattas för vård- och omsorgsändamål i sitt bosättningsland och får betala socialförsäkringsavgift för samma ändamål i arbetslandet. Det förekommer vidare, t.ex. i Danmark, att socialförsäkringar finansieras med inkomstskatt. Utan särskilda regler eller avtal skulle en i Danmark bosatt person, som arbetar i Sverige, få betala för socialförsäkring med skatt i Danmark parallellt med avgifter till socialförsäkringen i Sverige. Sverige är personens förmånsland enligt EU-reglerna.

Den svenska beskattningen

Den som bor i Sverige är *obegränsat skattskyldig* här för alla inkomster, oavsett i vilket land de förvärvats, enligt vanliga svenska skatteregler. Detta är i överensstämmelse med den ovannämnda hemvistprincipen.

Den som inte bor i Sverige är *begränsat skattskyldig* här. Endast vissa inkomster (däribland löneinkomster) som förvärvats här beskattas. Löneinkomster beskattas med *särskild inkomstskatt för*

utomlands bosatta (SINK). Skattesatsen är 25 procent, i vissa fall 15 procent. Skatten är en definitiv källskatt och några avdrag kan inte göras. Denna beskattning baseras på källstatsprincipen.

Att avgöra vad som är bosättning i ett land är komplicerat. I den svenska lagstiftningen talas också om "stadigvarande vistelse" och "väsentlig anknytning" till Sverige som grund för obegränsad skattskyldighet. En sammanhängande vistelse på mer än sex månader, bortsett från tillfälliga avbrott, räcker oftast för att en person utan tidigare svensk anknytning skall anses som obegränsat skattskyldig här. Om en person bott länge i Sverige krävs det å andra sidan betydligt mer avgörande brott med de svenska banden, innan den "väsentliga anknytningen" anses ha upphört. Det huvudsakliga skälet till den antydda asymmetrin har varit att undvika skatteflykt från Sverige.

Reglerna, så långt de nu beskrivits, ger intryck av mycket omfattande beskattningsanspråk i den svenska lagstiftningen. Bosättningsdefinitionen är vidsträckt, och de som är bosatta utomlands beskattas med särskild inkomstskatt på inkomster som de tjänar här. Skattskyldigheten mildras emellertid genom ensidiga svenska regler och genom skatteavtal med andra länder.

En person bosatt i Sverige som har anställning och vistas i utlandet under *minst sex månader* beskattas inte i Sverige, förutsatt att lönen beskattas i arbetslandet. För skattefrihet krävs att han/hon uppehåller sig i Sverige bara tillfälligt, enligt noga angivna regler. Om den utländska anställningen och vistelsen varar *längre än ett år* i samma land är inkomsten skattefri i Sverige, även om den på grund av lagstiftning eller administrativ praxis inte heller skulle beskattas i arbetslandet. Om lönen är skattefri i arbetslandet på grund av skatteavtal som landet har med Sverige, skall den däremot naturligtvis beskattas här.

En person som dagligen vistas och arbetar i Sverige, men inte tillbringar dygnsvilan här, anses vara bosatt utomlands. En sådan "dagpendlande gränsgångare" är begränsat skattskyldig här och beskattas med SINK. En "veckopendlande gränsgångare", dvs. en som arbetar i Sverige och endast tillbringar veckoledigheten i sin fasta bostad i hemlandet, anses vara bosatt utomlands bara om arrangemanget pågår kortare tid än sex månader. I annat fall räknas han/hon som bosatt i Sverige och således obegränsat skattskyldig här.

Om en person bor i endera Sverige, Finland eller Norge och arbetar i något av de övriga två, kan särskilda avtalade *gränsgångar-*

regler vara tillämpliga. Ytterligare förutsättningar är att personen har sin hemvist i en kommun som gränsar till arbetslandet och att arbetet utförs i en kommun som gränsar till bosättningslandet. Vidare skall personen övernatta i bostaden i bosättningslandet minst en gång i veckan. Under dessa förutsättningar skall endast bosättningslandet beskatta inkomsten, enligt reglerna för obegränsad skattskyldighet. Gränsgångarreglerna innebär således att beskattningsreglerna skiftas mellan länderna i förhållande till den nyss beskrivna huvudregeln.

Vad beträffar Danmark och Sverige har de särskilda gränsgångarreglerna upphört att gälla från och med ingången av 1997. Övergångsvis gäller de dock för personer som började arbeta i grannlandet före ingången av 1997, och som därefter sammanhängande har fortsatt. Förhandlingar om ett nytt avtal pågår.

Det bör påpekas att den svenska arbetsgivaren, även för utomlands bosatta och begränsat skattskyldiga personer, skall betala *svenska arbetsgivaravgifter*, däribland ålderspensionsavgift. Detta är i linje med EU:s förordning om social trygghet (EEG) 1408/71, vilken är överordnad både nationell lagstiftning och ingångna konventioner mellan stater. Undantag görs om personen omfattas av ett annat lands socialförsäkring, t.ex. om den utomlands bosatta arbetar även i bosättningslandet och i så fall hör till det landets socialförsäkring. *Den allmänna pensionsavgiften* – som har karaktär av socialförsäkringsavgift men ingår i preliminärskatten – tas inte ut av utomlands bosatta, begränsat skattskyldiga, eftersom de inte taxeras i Sverige. De tillgodoräknas däremot pensionsgrundande inkomst (PGI) för ålderspension, genom att arbetsgivaren lämnar en särskild inkomstuppgift (grön eller gul kontrolluppgift, beroende på om SINK betalas eller inte).

3 Arbetsgivaravgifter och socialförsäkringar, m.m.

Metoden att beskatta medborgarna för att finansiera gemensamma utgifter är urgammal. Det var ju kejsar Augustus i Rom, som vid tiden för Jesu födelse hade bestämt att "hela världen skulle skattskrivnas". Tanken att med allmänna medel bekosta också en del av människornas individuella konsumtion hör däremot i stort sett till 1900-talet, även om en rudimentär lokalt finansierad fattigvård bedrevs tidigare. Också socialförsäkringarna har vuxit fram främst under 1900-talet, i särskilt snabb takt efter andra världskriget.

Det är framför allt sjukdom och ålderdomssvaghet som hindrar människor att försörja sig genom eget arbete. Man kan naturligtvis gardera sig för sådana eventualiteter genom att spara. Om alla skulle spara för att klara värsta tänkbara situation, skulle emellertid sparandet i samhället bli mycket stort och konsumtionen onödigt liten. Detta leder fram till tanken på sjuk- och pensionsförsäkringar, där riskerna jämnas ut över tiden inom ett större kollektiv. För att dels göra detta kollektiv så stort som möjligt och möjliggöra maximal riskutjämning, dels fänga upp svaga eller kortsiktigt tänkande grupper som skulle ställa sig utanför frivilliga arrangemang, har flertalet ekonomiskt utvecklade länder infört lagstadgade obligatoriska socialförsäkringar. Ett viktigt kompletterande eller alternativt inslag utgörs i många länder av avtalsreglerade försäkringar, med obligatorisk anslutning för den som är verksam på den del av arbetsmarknaden som avtalet omfattar.

Grundskydd och inkomstskydd

En socialförsäkring kan konstrueras enligt två principer, vilka kan leda till olika slutsatser när det gäller den rimligaste finansieringsmetoden. Den ena är principen om ett *grundskydd* på en viss beloppsnivå, som faller ut i händelse av arbetsoförmåga. En sådan grundförmån kan betalas ut även till personer som aldrig förvärvs-

arbetat i någon större omfattning. Ett exempel utgörs av den svenska folkpensionen, ett fast belopp oberoende av vilka inkomster som intjänats under tidigare skeden i livet. Den andra principen, *inkomstbortfallsprincipen*, utgår från det faktum att en person med inkomster på en viss nivå inrättar sig i fråga om familj, bostad och levnadsvanor så, att det är svårt att ställa om sig till en kanske väsentligt lägre grundskyddsinkomst. Inkomstbortfallsprincipen innebär att ersättningsnivån i socialförsäkringen sätts i relation till förmånstagarens normala eller tidigare arbetsinkomst. Ju högre inkomst, desto högre ersättning.

Inkomstbortfallsprincipen har en dominerande ställning i de svenska socialförsäkringarna. Huvuddelen av de utbetalade beloppen från pensionssystemet, sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen är mer eller mindre starkt relaterade till de individuella inkomsterna. Detsamma gäller arbetslöshetsförsäkringen, som i Sverige av närmast administrativa skäl inte räknas som socialförsäkring. I vissa andra länder tillhandahåller de lagstadgade försäkringarna enbart ett grundskydd, som då oftast kompletteras med kollektivavtalsreglerade försäkringssystem, som omfattar större eller mindre delar av landets arbetstagare.

Finansieringen och dess ekonomiska incidens

Socialförsäkringarna kan finansieras med allmänna skattemedel, med egenavgifter från de förvärvsarbetande eller med arbetsgivaravgifter. Fram till början av 1960-talet bekostades den svenska folkpensionen och sjukpenningen med egenavgifter. I anslutning till att den allmänna tilläggpensioneringen (ATP) och lagen om allmän försäkring infördes i början av 1960-talet, skedde en allmän övergång till finansiering med arbetsgivaravgifter. Folkpensionen, som är oberoende av den tidigare arbetsinkomsten, kom att delvis finansieras med allmänna skattemedel.

Det sistnämnda var ett utflöde av en logisk princip: att finansiera grundskydd med skatt, men inkomstrelaterade ersättningar med avgifter som står i proportion till den individens ersättningsgrundande inkomst. Inkomstrelaterade socialförsäkringsersättningar kan betraktas som en del av lönen som inte utbetalas löpande, utan i vissa situationer, när individen (tillfälligt eller mer permanent) inte kan arbeta. Om socialförsäkringar eller avtalsförsäkringar inte finns, har individen anledning att teckna privata sjuk-, pensionsför-

säkringar etc., och betala dem ur löneinkomsten. Med tillkomsten av socialförsäkringar lyfts dessa premier bort från det privata utgiftsbehovet. Så länge socialförsäkringen finansieras med egenavgifter som redovisas på skattsedeln är det uppenbart för den enskilde att det är med hjälp av lönen som premien betalas, han/hon må sedan kalla den skatt, obligatorisk avgift eller något annat.

Man kunde möjligen ha fått intrycket att övergången till finansiering med arbetsgivaravgifter betydde att löntagarna slapp betala för förmånen – att det i stället blev arbetsgivaren som reellt stod för kostnaden. Innebörden vore att företagets vinster skulle bekosta förmånerna. Det finns dock ingen anledning att anta att näringslivets avkastningskrav skulle bli lägre på grund av arbetsgivaravgifterna. I synnerhet sedan kapitalet blivit rörligt över nationsgränserna får man räkna med att avkastningskraven är internationellt bestämda. En arbetsgivaravgift kommer därför, i varje fall på viss sikt, att vältras över på löntagarna, genom att de reala löneökningarna blir lägre än de annars blivit. Den s.k. *incidensen* faller på löntagarna.

Löntagarna slipper enligt beskattningsreglerna inkomstskatt på den del av den totala lönekostnaden som är arbetsgivaravgift. Att finansiera en socialförsäkring med en arbetsgivaravgift är därför likvärdigt med att finansiera den med en egenavgift som är avdragsgill från bruttoinkomsten vid taxeringen. Ett motiv för att ge en sådan skattefrihet är att inkomsten tas upp till beskattning när den utfaller som t.ex. sjuk- eller pensionsförmån. Samma motiv finns för regeln att premier till privata pensionsförsäkringar upp till en viss gräns är avdragsgilla.

Genom att arbetsgivaravgifterna, enligt det nyss förda resonemanget, kan anses som del av den för arbetsgivaren totalt sett givna totala lönekostnaden, är det ekonomiskt rimligt att arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgift även för löntagare som skattemässigt är bosatta i utlandet. Arbetsgivaren skulle annars kunna tillgodogöra sig en subvention för utländsk arbetskraft, motsvarande avgiftens incidens på de inom landet boende löntagarna. Detta gör det också rimligt att även anställda som bor i utlandet får del av de förmåner som avgiften avser att finansiera.

EU-förordningen om social trygghet

Rådets förordning (EEG) 1408/71 om social trygghet, som omfattar EU-länderna och genom EES-avtalet även Island, Liechtenstein och Norge, är överordnad svensk lag sedan ingången av 1994. Enligt förordningen skall en person som är medborgare i något av länderna och bor i ett annat omfattas av det senare landets socialförsäkringsförmåner. En person som arbetar i ett av länderna omfattas det landets lagstiftning om arbetsbaserade förmåner, även om han/hon är bosatt i ett annat. Det anges inte direkt att också socialförsäkringsavgifter skall betalas i arbetslandet, men detta anses följa indirekt av förordningens övriga bestämmelser.

Ett problem gäller då uttaget av *allmänna egenavgifter*, t.ex. den svenska allmänna pensionsavgiften. Den utgör en del av preliminärskatten och fastställs slutgiltigt vid taxeringen. Denna avgift kan för närvarande inte tas ut av personer som inte taxeras här. Utan särskilda mellanstatliga överenskommelser går det således inte alltid "av sig självt" att finansiera de förmånsbetalningar som förordningen förutsätter ska äga rum. Det är flera länder som mer generellt finansierar socialförsäkringar genom en kombination av arbetsgivaravgifter och egenavgifter, t.ex. Tyskland, där principen är hälften av vardera.

Det finns en språkförbistring när det gäller egenavgifter. I den svenska lagstiftningen finns egenavgifter som beteckning för vad *egenföretagare* skall betala, som motsvarighet till de arbetsgivaravgifter som betalas för löntagare. Tidigare fanns parallellt termen *allmänna egenavgifter*, som beteckning för de socialförsäkringsavgifter som löntagarna påfördes vid taxeringen. Numera är den allmänna pensionsavgiften den enda egenavgift av detta slag som förekommer, varför förbistringen åtminstone temporärt är undanröjd. Behovet av begreppet allmänna egenavgifter skulle emellertid återkomma om sådana avgifter åter skulle introduceras på andra områden än pensionsområdet. Dessutom behövs begreppet vid diskussioner om andra länders förhållanden.

En person som är bosatt i Sverige, som lämnar landet under högst ett år skall fortfarande anses bosatt här, men omfattas (enligt den nämnda EU-förordningen), under tiden av vistelselandets socialförsäkring. Undantag utgörs dock av om personen är *utsänd* under högst ett år för att arbeta för den svenska arbetsgivarens räkning. Då gäller fortfarande de svenska reglerna, och arbetsgivaren skall på vanligt sätt betala arbetsgivaravgifter för vederbörande.

Utsändning föreligger inte om personen är tjänstledig från den svenska arbetsgivaren, inte ens om han/hon i stället temporärt anställs i ett utländskt dotterbolag.

Skatteinslaget i arbetsgivaravgifterna

Kopplingen mellan arbetsgivaravgifter och inkomstrelaterade förmåner är långt ifrån strikt. Avgifterna kan till viss del anses finansiera förmåner som betalas ut utan att någon bakomliggande inkomst föreligger, t.ex. garantinivån i föräldraförsäkringen och den lägsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Vidare betalas avgifter även för inkomster som överstiger de ersättningsgrundande inkomsttaken. Försäkringarna får en viss omfördelningseffekt mellan individer och en viss del av arbetsgivaravgifterna är från funktionell ekonomisk synpunkt att betrakta som skatt.

Det är bara i det nya ålderspensionssystemet som detta även formellt beaktas. För det första har grundskyddet, garantipensionen, gjorts till en särskild skattefinansierad del av systemet. Den delen ligger kvar i statsbudgeten, i motsats till ålderspensionssystemet i övrigt. För det andra görs löpande en uppskattning av hur stort avgiftsbelopp som tagits ut på inkomster ovanför taket för den pensionsgrundande inkomsten, och detta belopp förs till staten som skatt. Den återstående delen förs till ålderspensionssystemet (AP-fonderna respektive premiereserverna), och hålls åtskilda från statsfinanserna. Inom ålderspensionssystemet sker också en individuell registrering av de intjänade pensionsrätter som motsvarar inbetalda avgifter.

Arbetsgivaravgifterna i övrigt förs till statskassan. Det görs ingen formell boskillnad mellan de olika försäkringsgrenarna och det ställs inga formella krav på att de "går ihop". Under lågkonjunkturåren på 1990-talet var t.ex. utgifterna för arbetslöshetsersättningar betydligt större än de motsvarande avgiftsinkomsterna. Å andra sidan var utgifterna för sjukpenning lägre än inkomsterna i form av sjukförsäkringsavgifter. Utgifterna inom de olika områdena begränsas numera av de utgiftstak som årligen fastställs. Vid goda ekonomiska tider kan det samlade avgiftsuttaget komma att överstiga de samlade ersättningarna, medan motsatsen kan inträffa vid dåliga tider. Det blir det totala statliga budgetutfallet som påverkas.

Arbetsgivaravgifternas karaktär av skatt förstärks av att det, både i Sverige och i andra länder, bland avgifterna också förekommer

renodlade löneskatter. De tas ut med en viss procent av lönesumman. I Sverige ingår bland arbetsgivaravgifterna den s.k. allmänna löneavgiften, som började tas ut år 1994 med motiv att bidra till finansieringen av Sveriges EU-medlemskap. Även tidigare har löneskatter periodvis förekommit. Med principen att arbetsgivaravgifter skall betalas i arbetslandet även för personer som taxeras i ett annat bosättningsland öppnar sig naturligtvis möjligheten för arbetslandet att utöva en mer eller mindre dold beskattning inom ramen för avgiftsuttaget.

4 Slutsatser

Arbetskraftens internationella rörlighet påverkas av skatte- och socialförsäkringssystemen i olika länder. Det är viktigt att dessa system och deras samspel länder emellan inte hindrar människor att bete sig på sätt som är rationella, både privatekonomiskt och samhällsekonomiskt. Systemen skall inte heller ge privatekonomiska incitament till förflyttningar (eller rena skenmanövrer) som i grunden är ekonomiskt irrationella. Problemen är särskilt framträdande i regionala befolkningsmässiga och ekonomiska centra som stäcker sig över två eller flera nationers territorier. Det finns många sådana regionala centra i Europa, också i Norden. Öresundsregionen har särskilt kommit i blickpunkten. Det är ofta svårt att avgöra i vilket – eller vilka – länder en person arbetar, och även var han/hon har sin egentliga hemvist. I framtiden kan dessa svårigheter växa. Bättre möjligheter till elektronisk kommunikation medför att den fysiska rörligheten i arbetslivet blir mindre viktig. Samtidigt kan just den fysiska rörligheten komma att underlättas av bättre infrastruktur på transportområdet. I ett perspektiv av några decennier är det tänkbart att allt större geografiska regioner blir skattetekniskt svårhanterliga.

Samspelet mellan olika länders skatte- och socialförsäkringssystem är oöverskådligt och svårbedömt, inte bara för arbetstagare och arbetsgivare, utan även för myndigheterna. Det har vuxit fram ett lappverk av regler och undantag som framkallar frustration.

En orsak till problemen är att olika länder, även inom Europa, har olika *ambitionsnivåer* när det gäller offentligt finansierad konsumtion och sociala trygghetssystem. Att harmonisera dessa ambitionsnivåer är kanske varken möjligt eller önskvärt, inte ens på lång sikt. Andra orsaker, som inte behöver hänga särskilt tätt samman med olikheter i ambitionsnivåer, är emellertid variationen i finansieringen länderna emellan och sätten att hantera finansieringen i det internationella umgänget. Lösningarna är ibland utslag av historiska

och politiska tillfälligheter, och de har under årens lopp utvecklats mot allt större svärgenomtränglighet. Ett europeiskt harmoniseringsarbete i fråga om *metoder för finansieringen* borde vara möjligt att genomföra.

Ländernas finansieringsmetoder i kombination med internationella regler kan i vissa fall ge orimliga utfall. Om exempelvis ett land till större delen finansierar socialförsäkringen med skatt, ett annat land med arbetsgivaravgifter, kan resultatet bli som i den följande tabellen. Det förutsätts att inkomstskatt betalas i bosättningslandet och arbetsgivaravgifter i arbetslandet.

Anta att X-lands arbetsgivaravgift är 40 procent, inkomstskatt 30 procent; att Y-lands arbetsgivaravgift är 10 procent, inkomstskatt 45 procent. Anta att den totala lönekostnaden är 100 i båda länderna.

	<i>Total lönekostnad</i>	<i>Egentlig bruttolön</i>	<i>Nettolön efter skatt</i>
Kalkyl för en löntagare som:			
Betalar avgift i X-land, betalar skatt i X-land	100,0	71,4	50,0
Betalar avgift i Y-land, betalar skatt i Y-land	100,0	90,9	50,0
Betalar avgift i Y-land, betalar skatt i X-land	100,0	90,9	63,6
Betalar avgift i X-land, betalar skatt i Y-land	100,0	71,4	39,3

Det är, som framgår av det konstruerade exemplet, från privatekonomisk synpunkt mycket lönsamt att bo i X-land och arbeta i Y-land, men mycket olönsamt att göra tvärtom. Det uppstår incitament till skenbosättningar och andra egendomliga arrangemang. Effekter av detta slag kan mildras – och mildras också – med hjälp av specialregler och bilaterala avtal. Komplexiteten ökar emellertid, och transparensen minskar.

Det är angeläget att länderna renodlar sina skatte- respektive avgiftssystem så att det blir tydligt vad som finansierar konsumtion, bidrag av grundskyddskaraktär och inkomstrelaterade socialförsäkringsersättningar (inklusive pensioner). Det blir då lättare att, åtminstone i flertalet enskilda fall, avgöra vad som bör betalas i de olika länderna, i enlighet med de allmänna principer som utveck-

lats i det föregående. En internationell harmonisering av finansieringsmetoder skulle kunna minska behovet av komplicerande speciallösningar. Ett internationellt utvecklingsarbete skulle kunna omfatta flera väsentliga moment:

- Arbetsgivaravgifter, som skall finansiera arbetsbaserade förmåner och därför betalas i arbetslandet, bör så långt som möjligt avskalkas sitt skatteinnehåll. Det gäller t.ex. de avgifter som tas ut ovanför de förmånsgrundande taken, vidare den svenska allmänna löneavgiften, som redan explicit är en skatt. Skatteinnehållet kan även bestå i att avgiftssatser har dimensionerats till att finansiera även grund- och garantinivåer som är oberoende av eventuell bakomliggande inkomst.
- Socialförsäkringsavgifter i form av allmänna egenavgifter på löneinkomster, t.ex. den svenska allmänna pensionsavgiften, måste kunna tas ut även på inkomster som inte taxeras i arbetslandet – avgifterna finansierar ju en arbetsberoende förmån. Sverige kan för närvarande inte göra detta; däremot tillgodoräknas de berörda personerna pensionsgrundande inkomst (PGI) för ålderspension.
- Allmänna skattemedel bör inte användas till att finansiera arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Förmånerna utgör en del av den totala lönekostnaden för de förvärvsarbetande och bör direkt finansieras av dessa eller deras arbetsgivare, oavsett bosättningsort.
- Avtalsförsäkringar bör knytas till arbetslandet på samma sätt som socialförsäkringar. Den gällande EU-förordningen öppnar för denna möjlighet, men det bör genomföras generellt. Valet mellan avtalsförsäkring och socialförsäkring i olika länder är mer ett metodval än ett reellt val.
- Skatt som enligt skatteavtal betalas i arbetslandet, t.ex. Sveriges 25-procentiga SINK-skatt för utomlands bosatta, framstår som hög med tanke på att den normalt inte finansierar individuell offentlig konsumtion av utbildning, vård, omsorg, m.m. I Sverige sker dessutom uttaget av allmän löneavgift, som är en skatt av samma karaktär.

Det har omvitnats, bl.a. i anslutning till Öresundskommitténs arbete, att samordningen mellan respektive länders myndigheter inte fungerar tillfredsställande. Ansvaret lämnas till enskilda arbetsgivare och arbetstagare. Tanken har framförts att ge myndigheterna

ett vidgat ansvar för att samordna ländernas administrativa och regelmässiga anspråk. En myndighetsgemensam servicefunktion skulle också kunna förbättra informationen om skatter, pensioner och andra socialförsäkringar, avgifter, m.m. Det är viktigt att en sådan gemensam servicefunktion då ges en bred kompetens rörande både skatte- och socialförsäkringsfrågor.