

# Vad kostar beskattning – analys av den samhällsekonomiska kostnaden av beskattning

Åsa Hansson

Augusti 2009



**SVENSKT NÄRINGSLIV**  
CONFEDERATION OF SWEDISH ENTERPRISE



Expertrapport till Svenskt Näringslivs skattekommission





## FÖRFATTARPRESANTATION



*Åsa Hansson* är verksam som lektor vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds och Köpenhamns universitet. Åsa har huvudsakligen forskat kring hur skatter påverkar individers och företags beteende. I sin forskning har hon bland annat intresserat sig för hur skatter i en alltmer globaliserad värld inverkar på individers benägenhet att kringgå skatter och företags benägenhet att investera och startas, samt hur detta i sin tur påverkar den offentliga sektorn både vad gäller omfång och innehåll. Åsa var medlem av den danska skattekommissionen som under året föreslog ett nytt och mer robust skattesystem i Danmark. Åsas arbete har nyligen publicerats i bl a *International Tax and Public Finance*, *Journal of Entrepreneurship*, *Comparative Political Systems*, och i böckerna *National Tax Policy in Europe: To be or not to be?* och *Population Aging and the Swedish Welfare State*.



# INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Den svenska offentliga sektorn</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Effektivitetsförlusten av beskattning</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Beräkningar av effektivitetsförlusten</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Beräkningar av effektivitetsförlusten baserad på elasticiteten för beskattningsbar inkomst</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Diskussion</b>	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser</b>	<b>28</b>
	<b>Referenser</b>	<b>30</b>
	<b>Appendix</b>	<b>32</b>



## INLEDNING

I finanskrisens spår genomförs runt om i världen enorma stimulansåtgärder för att rädda olika företag och branscher. Den svenska regeringen har kritiserats från flera håll för att vara alltför återhållsam. Det finns dock anledning att vara återhållsam med skattebetalarnas pengar eftersom den verkliga prislappen för många av dessa stimulansåtgärder är betydligt högre än vad de ger sken av. Ett stödpaket till ett specifikt företag på 5 miljarder kan i själva verket kosta uppemot 20 miljarder. Anledningen till att den verkliga prislappen är så mycket högre än själva stödpaketet är att finansieringen av paketet ger upphov till betydande effektivitetsförluster. Effektivitetsförluster uppstår när skatter får oss att arbeta och anstränga oss mindre och rent allmänt lägger tid och möda på att kringgå skatt. Nyare studier visar att skatter påverkar vårt beteende mer än vad vi tidigare trott och att den samhälliga kostnaden av beskattning då också blir avsevärt högre. Exempelvis är effektivitetsförlusten av att driva in ytterligare en skattekrona upptill tre kronor. Detta innebär att ett stödpaket till ett företag på 5 miljarder bör ge ett samhälligt värde på 20 miljarder för att vara samhällsekonomiskt motiverat.

Sverige har en av världens största offentliga sektorer och därmed ett av världens högsta skattetryck. Skattetrycket i Sverige är ca 10 procentenheter högre än omvärlden. Enligt OECD:s senaste statistik från 2008 var skattetrycket 48 procent i Sverige, att jämföra med ett genomsnitt på 36 procent för OECD och 40 procent för EU15. Att Sverige har en av de största offentliga sektorerna innebär att den svenska

offentliga sektorn i större utsträckning än i många andra länder tillhandahåller och finansierar de varor och tjänster som konsumeras.

Spelar det då någon roll om det är den offentliga sektorn eller individen själv som finansierar sin konsumtion? Är det inte bara frågan om vem som betalar – staten eller individen? Svaret på frågan är att det spelar roll.

Anledningen till att det spelar roll är att när staten tillhandahåller varor och tjänster som finansieras genom skatter så snedvrids vår konsumtion – vi gör helt enkelt andra val än de vi hade gjort om vi inte beskattats. Denna snedvridning, eller felanvändning av resurser, innebär att det finns en extra kostnad associerad med att tillhandahålla skattefinansierade varor och tjänster. Kostnaden av beskattning utgör således inte de faktiska skattebetalningarna, som många säkert upplever som kostnaden av beskattning, utan kostnaden som uppkommer av att vi förändrar vårt beteende på grund av skatter. Exempelvis påverkar skatter hur mycket och hur vi arbetar, hur vi kompenseras för vårt arbete, utbildningsval och hur mycket resurser vi ägnar åt skatteplanering och skattefusk. Det är denna kostnad, som ofta benämns effektivitetsförlust, som gör beskattning samhällsekonomiskt kostsam. De indrivna skatteintäkterna utgör däremot ingen samhällsekonomisk kostnad eller resursförlust (förutsatt att de används på ett effektivt sätt) utan är en ren omfördelning av resurser från individ till stat.



Att det finns en extra kostnad associerad med beskattning innebär inte att den offentliga sektorn ska minimeras till varje pris. Men eftersom det finns en extra kostnad ska inte den offentliga sektorn tillhandahålla varor och tjänster som marknaden lika gärna kan tillhandahålla. En offentligt spenderad skattekrone måste med andra ord värderas högre än en privat spenderad krona och det måste föreligga skäl – till exempel i form av marknadsmisslyckanden - för offentlig inblandning.

**”Ett stödpaket till ett specifikt företag kan kosta upptill fyra gånger så mycket som det stöd som ges.”**

Hur stor är då den samhälliga kostnaden av beskattning? Trots att detta kan tyckas vara en central fråga finns det relativt få studier som har beräknat effektivitetsförlusten av beskattning i Sverige. En viktig faktor för storleken på effektivitetsförlusten är i vilken utsträckning skatter påverkar individers beteende. Ju mer vi ändrar vårt beteende desto större är effektivitetsförlusten. Mått på hur vi förändrar vårt beteende på grund av skatteförändringar är därför centralt för beräkningar av effektivitetsförlusten. Tidigare studier har uteslutande använt arbetsutbudselasticiteter som känslighetsmått på hur individer förändrar sitt beteende. Detta mått är snävt eftersom det endast mäter hur individers antal arbetade timmar påverkas av en skatteförändring. Eftersom det finns andra sätt att kringgå skatt än att arbeta färre timmar – till exempel genom att ändra arbetsintensitet eller kompensationsform – underskattar arbetsutbudselasticiteter individers beteendeförändringar och därmed även effektivitetsförlusterna.

Resultatet från nyare studier som använt ett bredare känslighetsmått - som inte bara fångar upp föränd-

ringar i antalet arbetade timmar utan även hur hårt och med vad vi arbetar, hur vi väljer att bli kompenserade m.m. – tyder på att effektivitetsförlusterna är betydligt större än vad tidigare studier funnit. Uppdaterade beräkningar av effektivitetsförlusten baserade på ett bredare känslighetsmått visar att effektivitetsförlusten av att driva in ytterligare en skattekrone är uppemot tre kronor om skattekronan omfördelas och ungefär en krona om skattekronan används till kollektiva nyttigheter.

Att kostnaden av att driva in skatter är betydande innebär exempelvis att de stödåtgärder som diskuteras och genomförs runt om i världen i finanskrisens spår har en betydligt högre prislapp än de ger sken av. Ett stödpaket till ett specifikt företag kan kosta upptill fyra gånger så mycket som det stöd som ges. Stimuleras ekonomin genom tidigareläggande av infrastruktuursatsningar som har karaktär av kollektiva nyttigheter är däremot den totala kostnaden betydligt lägre.

Denna rapport ger först en kort bakgrund och beskrivning av den svenska offentliga sektorns utveckling och de vinster och kostnader en offentlig sektor är associerad med. Därefter följer en diskussion om effektivitetsförluster av skattefinansiering och tidigare genomförda beräkningar av effektivitetsförluster presenteras. Sedan redogörs för bristerna i dessa studier och uppdaterade beräkningar av effektivitetsförlusten baserad på ett bredare och lämpligare känslighetsmått presenteras. Detta följs av en diskussion av resultaten och dess implikationer för den offentliga sektorn i Sverige. Slutligen avslutas rapporten med slutsatser.



## DEN SVENSKA OFFENTLIGA SEKTORN

Den offentliga sektorn i Sverige har successivt vuxit sig allt större som andel av BNP och är idag bland de största i världen.<sup>1</sup> Figur 1 visar hur storleken på den offentliga sektorn, mätt som andelen totala skatteintäkter i förhållande till BNP, har utvecklats sedan 1955 i Sverige, Danmark, USA samt genomsnittet för EU15 och OECD.

Det framgår av figuren att Sverige och Danmark under 1950- och 60-talet inte hade en större offentlig sektor än USA och övriga EU- och OECD-länder. Den offentliga sektorn var då cirka 25 procent av BNP. I slutet av 1960-talet började den offentliga sektorn i Sverige (och övriga Skandinavien) att växa sig allt större för att drygt två decennier senare stabilisera sig runt 50 procent av BNP. En intressant fråga är varför den offentliga sektorn växt snabbare i Sverige (och Skandinavien) än i andra länder?

Den tidiga tillväxten i den offentliga sektorn brukar tillskrivas behovet av att korrigera för marknadsmisslyckanden och behovet av offentliga ingrepp på grund av paternalistiska skäl (Sandmo, 1998). Utvecklingen av den moderna välfärdsstaten som idag kännetecknar Skandinavien baserade sig dock snarare på målsättningen att skapa likhet och rättvisa. Den offentliga sektorns primära uppgift har i allt större grad blivit att skapa en jämn inkomstfördelning genom omfördelning av inkomster (Sandmo, 1998). De skandinaviska länderna har också lyckats

uppnå en jämn inkomstfördelning där Danmark och Sverige har de mest jämnt fördelade inkomsterna i världen. Dock har denna inkomstutjämnning ett pris i form av effektivitetsförluster.

### VINSTER AV OFFENTLIG INBLANDNING

Att ha en omfattande offentlig sektor har både vinster och kostnader. På en perfekt fungerande marknad leder marknadsekonomi till ett effektivt användande av tillgängliga resurser och det finns således ingen anledning för offentliga ingrepp. I verkligheten lever vi dock inte i en perfekt fungerande marknadsekonomi utan det finns så kallade marknadsmisslyckanden. Dessa marknadsmisslyckanden innebär att marknadskrafterna i en renodlad marknadsekonomi inte leder till en effektiv användning av tillgängliga resurser och utgör ett argument för offentlig inblandning.<sup>2</sup> Ofta beror dessa marknadsmisslyckanden på felprissättningar på marknaden och att det föreligger en konflikt mellan vad som är rationellt för en individ och rationellt för samhället i stort. En enskild individ har till exempel små incitament att satsa på investeringar i infrastruktur även om det för samhället i stort är rationellt med sådana satsningar.

Detta leder oss in på ett av de klassiska marknadsmisslyckandena: kollektiva nyttigheter. Kollektiva nyttigheter är varor och tjänster som kännetecknas av att de kan konsumeras av flera samtidigt utan att

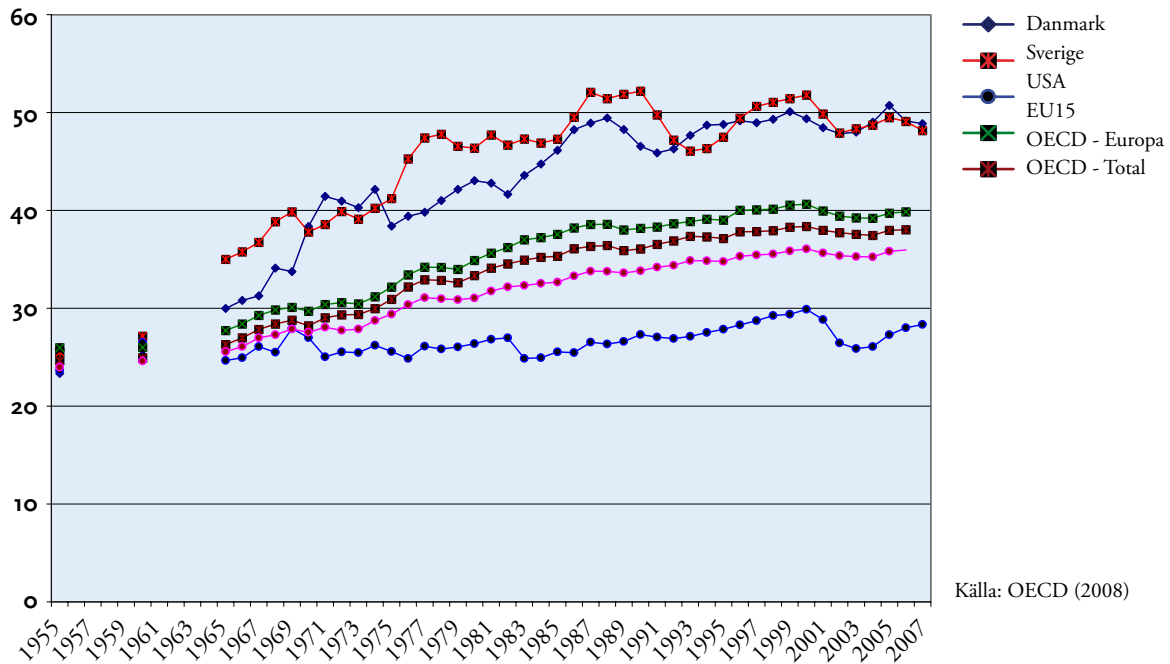
<sup>1</sup> Vanligtvis "tävlar" Sverige och Danmark om första placeringen när det gäller vem som har den största offentliga sektorn. 2007 gick Danmark om Sverige.

<sup>2</sup> Därmed inte sagt att offentlig inblandning nödvändigtvis lyckas korrigera för dessa misslyckanden på ett tillfredställande sätt.





**FIGUR 1. UTVECKLINGEN AV TOTALA SKATTEINTÄKTER SOM ANDEL AV BNP MELLAN 1955 OCH 2007**



det begränsar andra individers möjlighet att konsumera dem. Dessutom är det svårt eller kostsamt att utesluta individer från att konsumera dem. Klassiska exempel på kollektiva nyttigheter är nationellt försvar, rättsväsen, vägar och broar och TV-program. Kollektiva nyttigheter skulle inte tillhandahållas i en renodlad marknadsekonomi eller tillhandahållas i en för liten kvantitet. Anledningen till att kollektiva nyttigheter inte tillhandahålls i en renodlad marknadsekonomi är att det är omöjligt eller kostsamt att utestänga någon från konsumtion och därför svårt att ta betalt för nyttjandet av varan eller tjänsten. Kollektiva nyttigheter tillhandahålls därför ofta av den offentliga sektorn.

Ett annat klassiskt marknadsmisslyckande är externa effekter. Externa effekter uppstår när en individs handlande har skadliga eller gynnsamma ef-

fekter på en annan individ men där dessa effekter inte avspeglas i priset. Handlingar som ger upphov till gynnsamma externa effekter (som t ex forskning, vacciner, utbildning) prissätts för högt vilket innebär att de inte produceras eller konsumeras i tillräckligt stor grad. Handlingar som ger upphov till negativa externa effekter (som t ex miljöfarliga utsläpp, alkoholkonsumtion, kriminalitet) prissätts för lågt på marknaden och överkonsumeras därmed. Den offentliga sektorn kan mildra felprissättningen genom att subventionera aktiviteter som generar positiva externa effekter (t ex. utbildning) och beskatta aktiviteter som generar negativa externa effekter (t ex. miljöfarliga utsläpp).

Det tredje klassiska marknadsmisslyckandet och argumentet för offentlig inblandning kan tillskrivas stordriftsfördelar. Produktionen av vissa varor och



tjänster kännetecknas av avtagande styckkostnad. Avtagande styckkostnad innebär att kostnaden per producerad enhet sjunker i takt med att produktionsvolymen ökar. Således är det mindre kostsamt om ett företag producerar den totala efterfrågade kvantiteten än om flera företag delar upp produktionen sinsemellan. Exempel på produktion med avtagande styckkostnad är tåg-, post- och telefonnätet. För att undvika att dessa så kallade naturliga monopol utnyttjar sin särställning som enda producent på marknaden och därmed pressar upp priset och minskar kvantiteten kan de drivas som företag i offentlig regi utan vinstintresse.

Dessa klassiska marknadsmisslyckanden kan förklara en viss del av ökningen av den offentliga sektorn, men huvudparten av ökningen kan inte förklaras av dessa marknadsmisslyckanden utan måste sökas på annat håll. En renodlad marknadsekonomi kan ge upphov till ojämn inkomst- och förmögenhetsfördelning. Att skapa en jämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning har gradvis blivit en viktig målsättning för staten. Argumentet för att omfördela inkomster är att individer föredrar en jämn och trygg inkomst framför en varierande och osäker inkomst (se t ex Vickery, 1945, Harsanyi, 1955 och Rawls, 1971). Inför osäkerheten om vilken förmåga våra barn och barnbarn kommer att födas med föredrar de flesta säkert ett samhälle där även lågproduktiva individer kan leva ett drägligt liv. För andra risker, som att bli sjuk eller arbetslöshet, vill vi även försäkra oss för att kunna bibehålla en någorlunda jämn konsumtion även som sjuk eller arbetslös. Det finns således en efterfråga för omfördelning för att trygga inkomstbortfall som kan uppstå av olika anledningar. Omfördelningen mellan de olika riskerna skiljer sig dock åt på ett väsentligt plan. Den första

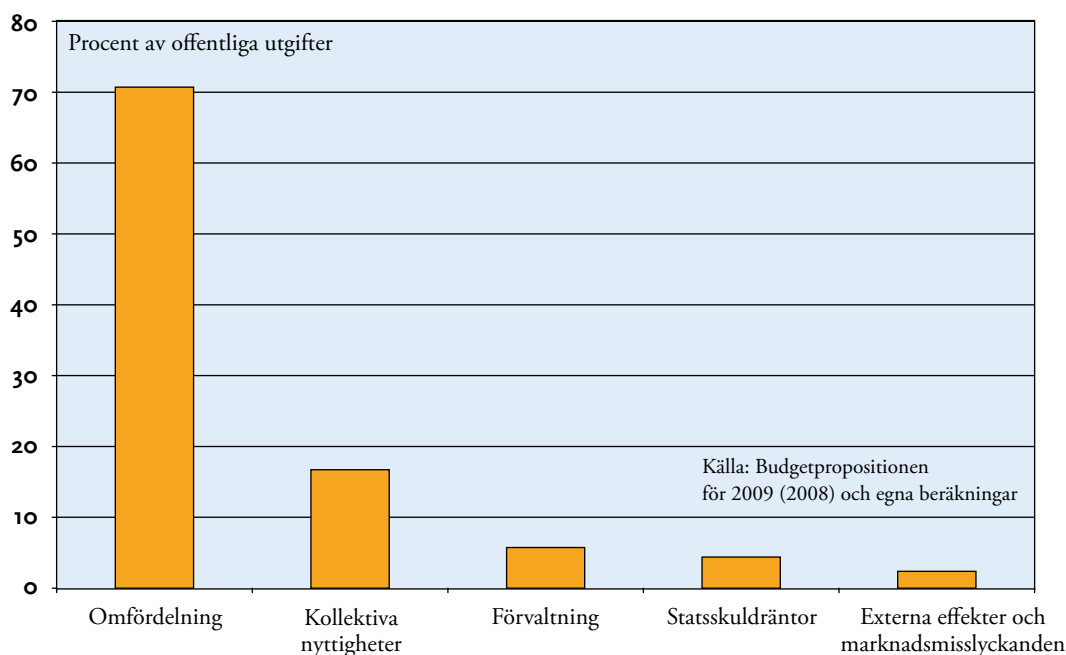
typen av omfördelning är omfördelning mellan individer med olika förmågor (riskomfördelning) medan den senare typen är omfördelning till samma individ men över olika tidsperioder (livscykelomfördelning). Den första typen av omfördelning, mellan individer, uppkommer sällan i en tillräcklig stor omfattning i en renodlad marknadsekonomi utan måste stimuleras med hjälp av offentlig inblandning. För den andra typen av omfördelning, livscykelomfördelningar, kan man tänka sig att individer själva tecknar privata försäkringslösningar eller själva sparar.

Ett problem med försäkringar (och ytterligare ett marknadsmisslyckande) är asymmetrisk information.<sup>1</sup> Asymmetrisk information innebär att aktörerna på marknaden har olika information om varandra. I försäkringsfallet har försäkringstagaren bättre information om sitt hälsotillstånd och sin risk än försäkringsgivaren. Asymmetrisk information ger upphov till något som kallas adverse selection (ett ofördelaktigt urval). Adverse selection innebär att hög-risk individer som har mer att vinna på en försäkring än låg-risk individer i större utsträckning tecknar försäkringar än låg-risk individer och därför driver upp premien och gör försäkringen oattraktiv för låg-risk individerna. Om adverse selection problematiken fortgår uppstår i förlängningen ingen försäkring på den privata marknaden eftersom det inte är lönsamt att försäkra de som med all säkerhet kommer att utnyttja försäkringen. Lösningen på adverse selection problemet är att tvinga även låg-risk grupperna att teckna försäkring genom att göra försäkringen obligatorisk. Även om försäkringen är

<sup>1</sup> En förutsättning för att marknaden ska fungera på ett effektivt sätt är att alla aktörer har information om varandra och de marknader de agerar på. Detta är inte alltid fallet vilket kan användas som argument för offentlig inblandning.



FIGUR 2. DEN SVENSKA OFFENTLIGA SEKTORN UPPDELAD EFTER ÄNDAMÅL 2008



obligatorisk behöver den inte drivas i offentlig regi. Argumentet för att försäkringen ska tillhandahållas offentligt är att ju fler som ingår i försäkringen desto fler kan risken spridas över vilket minskar kostnaderna. Ett försäkringsbolag som tecknar samtliga individer i ett samhälle kan erbjuda försäkringen till en lägre premie än om flera försäkringsbolag skulle dela på marknaden. För att undvika att detta enda försäkringsbolag utnyttjar sin monopolställning bör det drivas i offentlig regi. Ett motargument mot ett offentligt försäkringsbolag är att om flera privata försäkringsbolag tillåts verka på marknaden ökar konkurrensen vilket sannolikt skulle gynna försäkringstagaren genom ett större utbud av olika typer av försäkringslösningar

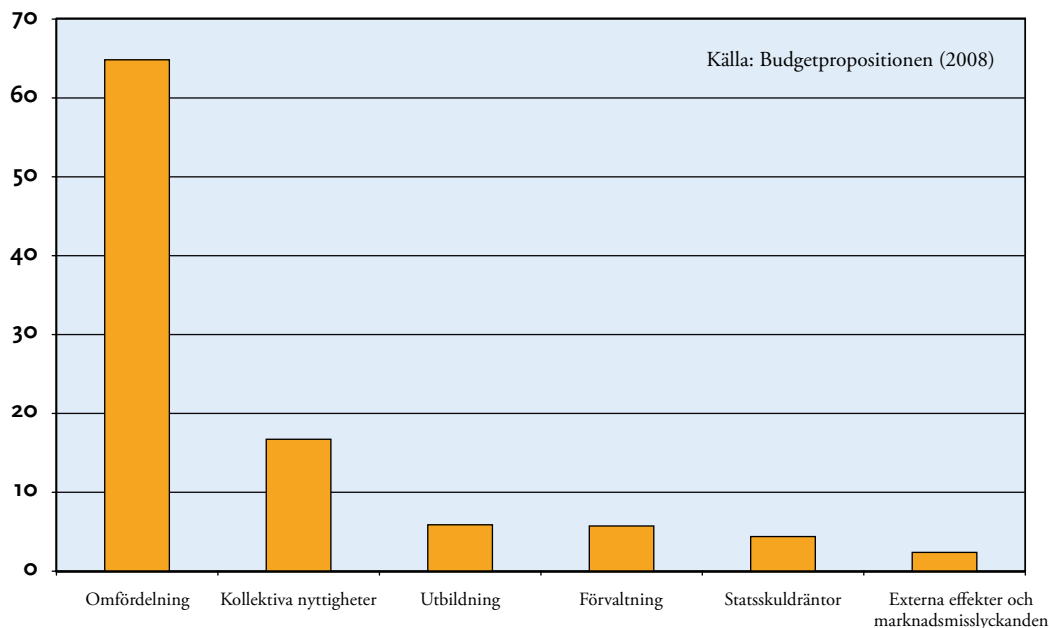
För att få en inblick i hur de offentliga resurserna fördelar sig mellan de olika argumenten för offentlig inblandning presenterar Figur 2 den svenska offent-

liga sektorns utgifter uppdelat på de olika argumenten för offentlig inblandning.<sup>1</sup> Som framgår av figuren utgör omfördelning den absolut största andelen av de offentliga utgifterna, 71 procent, följt av kollektiva nyttigheter, 17 procent. Utgifter för att korrigera för externa effekter uppgår endast till 2,5 procent. Kostnader för statsförvaltning och statsskulden (räntebetalningar) utgör 6 respektive 4 procent av de totala offentliga utgifterna.

1 Till omfördelning inberäknas utgifter (rankat efter storleksordning) till ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, ekonomisk trygghet vid ålderdom, allmänna bidrag till kommuner, arbetslöshet och arbetsliv, hälsovård och sjukvård, utbildning, ekonomisk trygghet för familj och barn, internationellt bistånd, studiestöd, jord- och skogsbruk och fiske, kultur, medier, och trossamfund och fritid, migration, integration och jämställdhet, regional tillväxt, samhällsplanering och bostadsförsörjning. Till kollektiva nyttigheter inberäknas utgifter till försvar och samhällets krisberedskap, kommunikationer, rättsväsen, skatt, tull och exekution samt internationell samverkan. Till externa effekter räknas allmän miljö- och naturvård, näringspolitik, forskning, energi och konsument politik. Till förvaltning räknas utgifter till EU, rikets styre, samhällsekonomi och finansförvaltning.



**FIGUR 3. DEN SVENSKA OFFENTLIGA SEKTORN UPPDELAD EFTER ÄNDAMÅL, UTBILDNING PRESENTERAS SEPARAT**



Det är inte alltid uppenbart hur vissa utgiftsposter ska fördelas efter de olika ändamålen. Flera utgiftsposter kan innehålla element av både externa effekter, kollektiva nyttigheter och utgöra omfördelning. Ett sådant exempel är utbildning. Att alla kan läsa, skriva och räkna i ett samhälle har positiva externa effekter för samhället i stort. Det kan också argumenteras för att det inte är moraliskt korrekt att utesluta någon från utbildning och att utbildning därför har drag av att vara en kollektiv nyttinghet i ett moraliskt perspektiv. Å andra sidan är utbildning en privat vara och något som i huvudsak gynnar individen och därför kan ses som omfördelning. Det kan därför finnas anledning att hantera utbildning separat. Detta har gjorts i Figur 3.

Om utbildning frånräknas utgör omfördelning 65 procent av de totala offentliga utgifterna och utbildning 6 procent. Även om uppdelningen av de offentliga utgifterna ska tolkas med stor försiktighet

framgår det att posten omfördelning upptar en stor del av den offentliga verksamheten i Sverige.

Eftersom omfördelning utgör en så stor andel av den svenska offentliga sektorn är det intressant att se vem vi omfördelar till. I Figur 4 görs en uppdelning av offentlig omfördelning till olika grupper och ändamål. Huvudandelen av omfördelningen går till äldre, drygt 35 procent. Den näst största omfördelningsposten är omfördelning till sjuka, knappt 25 procent, följt av omfördelning till invalider. Knappt 10 procent av all omfördelning går till familjer och barn och cirka 6 procent till arbetslösa. De övriga tre omfördelningsposterna - till överlevande, boende, och övrigt - utgör vardera ungefär 2 procent av den totala omfördelningen (figur 4).

Huvudparten av omfördelningen består således av livscykelomfördelning (i form av exempelvis stöd till barnfamiljer, stöd vid arbetslöshet och vid ålder-



dom). Siffror från Långtidsutredningen visar att 80 procent av all offentlig omfördelning omfördelas till samma individ antingen under året eller under livscykeln (Pettersson & Pettersson, 2003).

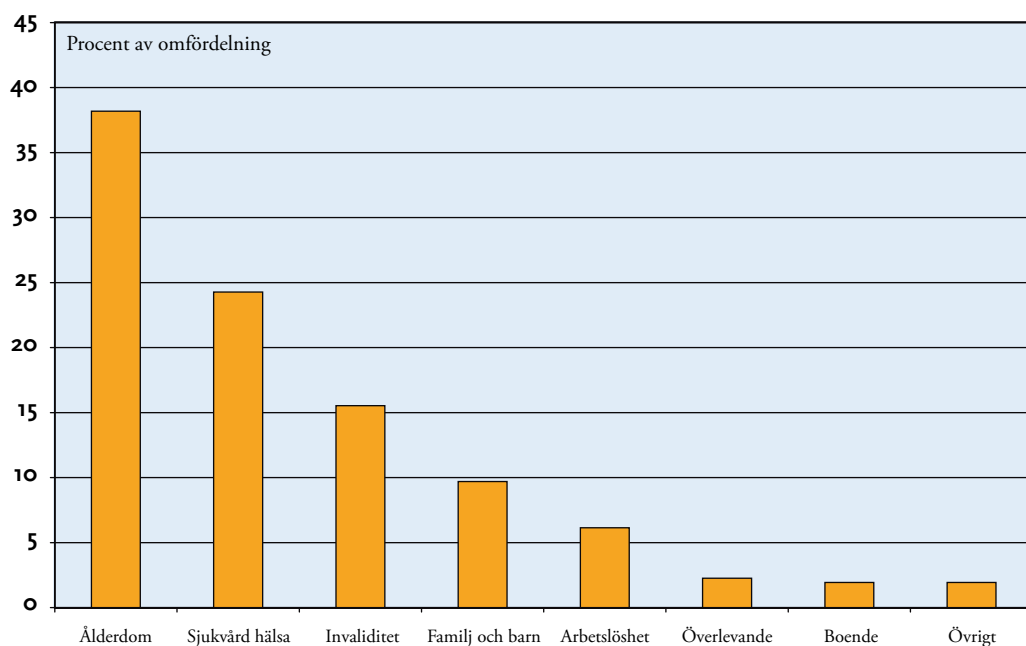
### KOSTNADER AV OFFENTLIG INBLANDNING

Offentliga åtaganden är motiverade utifrån existensen av marknadsmisslyckanden och för att tillhandahålla försäkringslösningar för att minska individens osäkerhet. Vinsterna av offentliga åtaganden ska dock vägas mot de kostnader åtaganden ger upphov till. Problemet med offentliga åtaganden är att många av de instrument som används för att omfördela eller finansiera den offentliga verksamheten är knutna till storheter som individen själv kan påverka. Till exempel påverkar storleken på arbetslöshetsersättningen individens villighet att söka och acceptera ett arbete, subventionerad utbildning längden på utbildningen och inkomstskatter som beror på inkomst påverkar

arbetsutbud, val av utbildning, hur vi arbetar och var vi arbetar (på marknaden eller hemma), skatteplanering m.m. En hög skatt på arbete kan innebära att vi väljer en kortare utbildning, arbetar färre timmar, inte är lika intresserade av att klättra på karriärstegen och anstränga oss eller flytta till bättre avlönat arbete.

Att vi väljer att arbeta mindre är inte i sig negativt eller ett problem utan ett tecken på att vi blivit rikare och faktiskt har råd att arbeta mindre och ägna åt oss andra aktiviteter. Problemet är om det är skatterna som avgör hur och med vad vi arbetar. När vi använder våra resurser på ett annat sätt än vad vi skulle ha gjort utan skatt uppkommer effektivitetsförluster av beskattning. Dessa effektivitetsförluster gör att storleken på kakan minskar. Det finns en trade-off mellan offentlig inblandning och storleken på kakan (eller BNP).

FIGUR 4. OMFÖRDELNING TILL OLIKA ÄNDAMÅL, 2004



Källa: Eurostat (2008)



## EFFEKTIVITETSFÖRLUSTEN AV BESKATTNING

För att illustrera hur skatter leder till effektivitetsförluster kan vi föreställa oss följande hypotetiska tankeexperiment. Antag att vi kan välja mellan två olika typer av skatter – en så kallad klumpsummeskatt, som är lika för alla oberoende av inkomst, och en annan skatt som är noll upp till och med en inkomst på 200 000 kr och därefter 100 procent. Den senare skatten skulle sannolikt medföra att ingen tjänade mer än 200 000 kr, utan vi skulle arbeta fram till en inkomst på 200 000 kr och sedan tvärt sluta arbeta. Denna skatt skulle inte generera några skatteintäkter men ha stora snedvridande effekter eftersom den påverkar hur mycket vi arbetar – och således leda till stora effektivitetsförluster. Den första skatten, klumpsummeskatten, leder däremot inte till några effektivitetsförluster eftersom vi inte kan påverka skatteinbetalningarna genom att förändra vår inkomst och därför inte har några incitament att ändra vårt beteende på grund av skatten. Uppenbarligen är klumpsummeskatten att föredra ur ett effektivitetshänseende. Problemet är att det ut ett rättviseperspektiv inte är rimligt att generera en större mängd skatteintäkter med en skatt som är lika för alla oberoende av inkomst och individens betalningsförmåga. Vi måste därför använda oss av skatter som är inkomstberoende och kopplade till förmågan att betala men därmed också är associerade med effektivitetsförluster.

Effektivitetsförlusten av att driva in skatter ska ses som priset för offentlig inblandning och omfördelning, och vägas mot de fördelar offentlig inblandning och omfördelning ger. Ju större effektivitetsförlusten

är desto större måste fördelen med de offentliga ingripandena vara för att vara samhällsekonomiskt motiverade. I sammanhanget är det viktigt att skilja på vad som är optimalt för individen (att arbeta fram till en inkomst på 200 000 kr) och vad som är optimalt för samhället (att inte snedvrیدا individers val och minska effektivitetsförlusten). Utmaningen ligger i att utforma skatter som genererar den mängd skatteintäkter som krävs och som omfördelar på önskvärt sätt, och som samtidigt leder till så små effektivitetsförluster som möjligt och upplevs vara rättvisa.

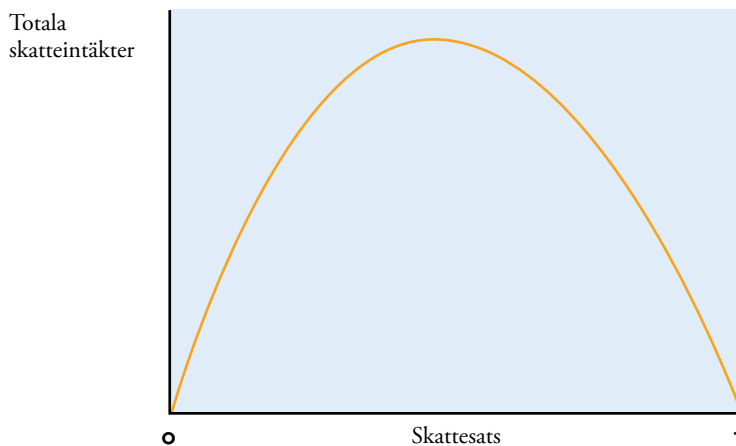
### VAD BESTÄMMER STORLEKEN PÅ EFFEKTIVITETSFÖRLUSTEN?

Storleken på effektivitetsförlusten beror på hur mycket skatten får oss att ändra vårt beteende. Enkelt uttryckt kan man säga att storleken på effektivitetsförlusten bestäms av hur mycket vi ändrar vårt beteende vid en prisförändring (skatteförändring), hur stor skatten är och vad skatteintäkterna används till. Hur mycket vi förändrar vårt beteende vid skatteförändringar mäts ofta i termer av elasticiteter. Ju mer vi förändrar vårt beteende desto mer elastiskt sägs vårt beteende vara. I exemplet som nämndes ovan - där inkomst upp till och med 200 000 kr inte beskattades för att sedan beskattas med 100 procent - var effektivitetsförlusten betydande eftersom skatten inte genererade några skatteintäkter men gav upphov till stora snedvridningar då vi helt slutade arbeta vid en inkomst över 200 000 kr.

Sambandet mellan hur skatter påverkar vårt bete-



FIGUR 6. LAFFERKURVAN – SAMBANDET MELLAN SKATTESATS OCH SKATTEINTÄKT



ende och därmed mängden indrivna skatteintäkter kan illustreras i den så kallade Lafferkurvan (se Figur 6). En skatt på 0 procent ger inga skatteintäkter men inte heller en skatt på 100 procent. Någonstans mellan 0 och 100 procent maximeras skatteintäkterna, ökas skattesatsen ytterligare därefter sjunker dock skatteintäkterna. Lafferkurvan tillskrivs ofta Arthur Laffer som 1974 ritade upp sambandet mellan skattesats och skatteintäkt på en servett på en bar i Washington för att förklara för Dick Cheney hur en skattesänkning faktiskt kunde leda till ökade skatteintäkter. Laffer menade att skattesatsen i USA låg till höger om toppen av kurvan och att en sänkning av skattesatsen därför skulle öka skatteintäkterna. President Ford och sedermera Reagan motiverade flera kraftiga skattesänkningar med att USAs skattesats låg till höger om toppen.<sup>1</sup> Tiden utvisade dock att dessa skattesänkningar var underfinansierade och att skattesatsen inte legat till höger om Laffertoppen. Som ett resultat har Lafferkurvan fått utstå utbredd

skepsis. Denna skepsis är dock oförtjänt – kurvan är inte kontroversiell och konstruerad av högerpolitiker utan har en lång tradition (även innan Laffer gav namn till den), osäkerheten ligger dock i att veta exakt hur kurvan ser ut och vilken skattesats som maximerar skatteintäkterna (figur 6).

Förutom elasticiteten påverkar även storleken på skattesatsen effektivitetsförlusten. En hög skattesats ger upphov till en större effektivitetsförlust än en låg skattesats. Det är därför bättre med en lägre skattesats på en bredare skattebas än en högre skattesats på en mindre skattebas. Huvudtanken bakom skattereformen 1990/91 var just att sänka skattesatserna och bredda skattebaserna för att minska effektivitetsförlusten i skattesystemet.<sup>2</sup>

Hur skatteintäkterna används är också avgörande för hur stor effektivitetsförlusten är. Anledningen är

1 Reagan minskade marginalskatterna för de allra högsta inkomsttagarna från 70 till 28 procent under sin tid som president.

2 En annan huvudtanke var att utforma ett neutralt skattesystem som inte påverkar individers beteende.



att skatteintäkter spenderade på olika ändamål påverkar vårt beteende på skilda sätt och därmed även effektivitetsförlusten. Skatteintäkter som omfördelas subventionerar privat konsumtion vilket möjliggör för individen att anstränga sig mindre (genom att t ex minska sitt arbetsutbud). Detta påverkar den offentliga budgeten negativt eftersom skatteintäkterna minskar när vi anstränger oss mindre. Spenderas däremot skatteintäkterna på kollektiva nyttigheter påverkas inte arbetsutbudet eller ansträngningen negativt. Tvärtom kan det öka incitamenten att anstränga sig

och därmed effektiviteten i ekonomin. För att illustrera detta kan vi jämföra incitamenten att anstränga sig i ett samhälle utan ett välfungerande rättssystem där det råder osäkerhet om man faktiskt erhåller avkastningen av sin ansträngning med incitamenten att anstränga sig i ett samhälle med ett välfungerande rättssystem. Givetvis är incitamenten att anstränga sig större i det senare fallet, och därmed kan skatteintäkter som läggs på ett välfungerande rättssystem vara effektivitetshöjande.







## BERÄKNINGAR AV EFFEKTIVITETSFÖRLUSTEN

Att beräkna effektivitetsförlusten av skatter är inte helt trivialt. Ett vedertaget sätt att beräkna effektivitetsförlusten är att mäta hur mycket inkomst en individ måste kompenseras med utöver skatteinbetalningen för att ha samma nytta/välfärd efter skatten som innan skatten. Om individen måste kompenseras med exakt lika mycket som skatteinbetalningen finns det ingen effektivitetsförlust eftersom det då bara är frågan om en ren omfördelning av pengar från individ till den offentliga sektorn. Om individen däremot kräver mer än skatteinbetalningen för att ha samma nytta/välfärd efter skatten som innan är effektivitetsförlusten positiv. Ju större kompensation som individen kräver utöver skatteinbetalningen desto högre är effektivitetsförlusten. Om individen däremot kräver mindre i kompensation än skatteinbetalningen ger skatten upphov till en samhällig effektivitetsvinst. Detta kan vara fallet om skatteintäkterna används på ett sådant sätt att effektiviteten ökar i den beskattade sektorn. Effektivitetsförlusten ska således tolkas som en extra kostnad av beskattning och det är på grund av denna effektivitetsförlust som argumentet att det inte spelar någon roll om det är den offentliga sektorn eller individen själv som bekostar sin konsumtion faller.

För att återigen knyta an till det hypotetiska skatteexemplet ovan så skulle skatten (noll skatt upptill 200 000 kr och därefter 100 procent) inte generera några skatteintäkter men sänka nyttan/välfärden för alla dem som egentligen vill arbeta och tjäna mer än 200 000 kr. För att dessa individer ska ha samma nytta/välfärd efter skatten infördes som innan skulle

det inte räcka att kompensera dem med de skatteintäkter skatten drog in (0 kr) utan mer skulle krävas vilket innebär att denna skatt är associerad med en effektivitetsförlust.

Man skiljer på *marginell* och *total* effektivitetsförlust. Marginell effektivitetsförlust (ME) är den extra kostnad som uppstår när skatten höjs för att driva in ytterligare *en* skattekrona. Detta mått är relevant för att utvärdera huruvida den offentliga sektorn bör utökas eller minskas på marginalen, det vill säga med ytterligare *en* krona. Den *marginella* effektivitetsförlusten beräknas genom att mäta hur mycket en skattebetalare måste kompenseras (i form av extra inkomst) utöver den skattekrona som transfereras från skattebetalaren till staten för att han ska ha samma nytta/välfärd som innan skattehöjningen. Om effektivitetsförlusten är 50 öre betyder det att skattebetalaren som ökar sin skattebetalning till staten med en krona måste kompenseras med ytterligare 50 öre (utöver skattekronan) för att ha samma nytta/välfärd efter skattehöjningen som innan.

För att få en uppfattning om den totala extra kostnaden av beskattning används den *totala* effektivitetsförlusten (TE). Den totala effektivitetsförlusten mäter hur mycket resurser som förloras utöver skatteintäkterna vid beskattning på en viss nivå. Den totala effektivitetsförlusten mäts som den kompensation en individ kräver utöver indrivna skatteintäkter för att ha samma nytta/välfärd vid en skatt av en viss storlek som utan skatt. Till exempel, hur mycket inkomst utöver inbetalda skatteintäkter måste tillföras



för att individen ska ha samma nytta när han möter en 70 procentig skattesats som utan skatt. Ofta uttrycks den totala effektivitetsförlusten som andel av genererade skatteintäkter. Är den totala effektivitetsförlusten exempelvis 20 procent vid en viss skattesats innebär det att 20 procent av de totala skatteintäkterna krävs utöver indrivna skatteintäkter för att kompensera individerna för den välfärdsförsämring skatten orsakat dem.

Att det är effektivitetsförluster associerade med att driva in skattemedel betyder dock inte att den offentliga sektorns åtaganden ska minimeras. Som tidigare nämnts ska kostnaderna av att driva in skatteintäkter jämföras med den samhällsnytta/samhällsvinst som fås av det skatteintäkterna används till. Att det finns positiva effektivitetsförluster innebär dock att en offentligt spenderad skattekrona måste värderas högre än en privat spenderad krona. Det är således inte tillräckligt att samhällsnyttan ökar med den indrivna skattekronan (som bytt hand från skattebetalare till offentlig sektor) utan samhällsnyttan måste öka med så mycket att den även kompenserar för det nyttotapp skatteökningen orsakat skattebetalaren, dvs effektivitetsförlusten. Om effektivitetsförlusten av att driva in en skattekrone är 50 öre måste denna indrivna skattekrone spenderas på ett sådant sätt att den genererar ett samhälligt värde på minst 1,5 kronor.

Den optimala storleken på den offentliga sektorn är den storlek där kostnaden för den sist indrivna skattekronan är exakt lika stor som vinsten av den sist spenderade kronan. Så länge som kostnaderna av att driva in skatteintäkter är lägre än vinsterna av att spendera skatteintäkterna bör man fortsätta att utöka den offentliga sektorn. Om kostnaderna däremot är större än vinsten av att spendera ytterligare en

skattekrone bör den offentliga sektorn minskas.

För att kunna avgöra om den offentliga sektorn är för stor, optimal eller för liten måste man således inte bara ha kunskap om effektivitetsförlusten av att driva in skatteintäkter utan även kunskap om storleken på den nytta/vinst som genereras när skatteintäkterna används. Tyvärr är kunskapen om storleken av dessa vinster begränsad och kanske snarare en politisk än en ekonomisk fråga. Även om vi inte känner till vinsten av att utöka den offentliga sektorn är det intressant att känna till storleken på effektivitetsförlusten eftersom den ger oss information om hur stor samhällsvinsten minst måste vara för att motivera höjda offentliga utgifter.

## TIDIGARE STUDIER

Trots att det är viktigt att ha kännedom om storleken på effektivitetsförlusten skatter ger upphov till både politiskt och ekonomiskt finns det relativt få studier som beräknat den för Sverige. De flesta studier som gjorts bygger dessutom på förhållanden som rådde för flera decennier sedan. Tabell 1 nedan presenterar resultaten från tidigare studier baserade på svenska förhållanden.

Som tidigare nämnts beror effektivitetsförlusten på hur skatteintäkterna används. Ingemar Hansson och Charles Stuart (1985) beräknade effektivitetsförlusten baserad på svensk data från 1969 när skatteintäkterna finansierar kollektiva nyttigheter respektive omfördelning. Till kollektiva nyttigheter räknas offentliga utgifter som inte påverkar individens beteende, till exempel försvar och infrastruktur. Till omfördelning räknas alla typer av offentliga utgifter som påverkar individens privata budget och därmed incitamenten att anstränga sig. Dessa utgifter kan



**TABELL 1. TIDIGARE SVENSKA STUDIER AV  
EFFEKTIVITETSFÖRLUSTEN AV BESKATTNING**

	<b>Marginell Effektivitetsförlust Total</b>	<b>Marginell Effektivitetsförlust Kollektiva nyttigheter</b>	<b>Marginell Effektivitetsförlust Omfördelning</b>
Hansson & Stuart (1985)		0,69	1,29
Hansson (1984)		0,22-0,51	0,51-1,98
Agell m fl. (1995):			
Innan skattereform:	0,47		
Efter skattereform:	0,22		

vara direkta bidrag men även utgifter på sjukvård och utbildning som individen själv skulle ha bekostat om den offentliga sektorn inte gjort det. De fann att effektivitetsförlusten av att spendera ytterligare en krona på kollektiva nyttigheter var 0,69 kronor. Omfördelas den indrivna skattekronan var effektivitetsförlusten nästan dubbelt så stor, 1,29 kronor. Detta innebär att för att det ska vara samhällsekonomiskt försvarbart att spendera ytterligare en krona på kollektiva nyttigheter, givet skattetrycket 1969, måste den kronan generera minst 1,69 kr (dvs den indrivna skattekronan plus effektivitetsförlusten) i ökad samhällsnytta. Spenderas kronan på omfördelningen måste omfördelningen av denna krona ge en ökad samhällsnytta på minst 2,29 kr (dvs den indrivna skattekronan plus effektivitetsförlusten).

Ingemar Hansson (1984) beräknade effektivitetsförlusten för 1979 års förhållanden och fann att den låg mellan 0,22 och 0,51 öre om den indrivna skattekronan spenderades på kollektiva nyttigheter. Om den indrivna skattekronan omfördelades var effektivitetsförlusten mellan 0,51 och 1,98 kronor. Enligt studierna är det således mer än dubbelt så dyrt att omfördela resurser som att spendera skatteintäkterna på kollektiva nyttigheter.

En senare studie av Jonas Agell, Peter Englund och Jan Södersten (1995), som inte tog hänsyn till hur skatteintäkterna användes, utan istället jämförde effektivitetsförlusten innan och efter skattereformen 1990/91. De fann att en extra indriven skattekrona gav upphov till en effektivitetsförlust på 22 öre efter skattereformen 1990/1991, då skattesatsen sänktes från 73 procent till 63 procent, att jämföra med 47 öre före skattereformen.

### **BRISTER I TIDIGARE STUDIER**

Hur mycket skattebetalarna förändrar sitt beteende på grund av skatten spelar, som tidigare nämnts, en stor roll för storleken på effektivitetsförlusten. Det är därför viktigt att det mått som används i beräkningarna av effektivitetsförlusten så korrekt som möjligt mäter hur individer förändrar sitt beteende när skatten förändras. Ovan nämnda studier har alla använt arbetsutbudselasticiteter för att beräkna effektivitetsförlusten. Det vill säga man har tittat på hur många timmar mer eller mindre en individ arbetar när skatten förändras. Dessa elasticiteter tenderar att vara låga. Individer förändrar inte sitt arbetsutbud i någon större utsträckning vid skatteförändringar. Tabell 2 presenterar arbetsutbudselasticiteter från en rad studier baserade på svenska män och kvinnor.



Som framgår av tabell 2 är arbetsutbudselasticiteterna låga, mellan -0,24 och 0,12 för män och något högre för kvinnor. En arbetsutbudselasticitet på 0,12 innebär att om skatten sänks med en procent ökar arbetsutbudet, mätt i antalet arbetade timmar, med 0,12 procent. För män antas elasticiteten ofta vara kring noll, det vill säga de arbetar lika mycket oavsett skatten medan kvinnor är något mer känsliga och tenderar att öka sitt arbetsutbud något vid en skattesänkning.

Att använda arbetsutbudselasticiteter som ett mått på hur individer förändrar sitt beteende vid skatteförändringar underskattar sannolikt individers beteendeförändringar. Arbetsutbudselasticiteter mäter endast hur många färre eller fler timmar vi arbetar till följd av en skatteändring (eller annan prisändring). Ofta har beräkningarna baserats på fulltidsarbetande män som själva har små möjligheter att styra över antalet arbetade timmar, eftersom det är institutionellt bestämt. Att skatta arbetsutbudselasticiteter

för fulltidsarbetande män missar till exempel effekten en skattesänkning har på benägenheten för dem som står utanför arbetsmarknaden att börja arbeta. Att inte inkludera denna deltagareffekt underskattar skatters effekt på antalet arbetade timmar. Inkluderas deltagareffekten blir elasticiteten högre och därmed effektivitetsförlusten. Kleven & Kreiner (2006) har beräknat effektivitetsförlusten av beskattning med hjälp av arbetsutbudselasticiteter som inkluderar deltagareffekten för EU15 länderna. För Sverige fann de att effektivitetsförlusten ökade från 0,28 kr till 1,08 kr när deltagareffekten inkluderades.

Det finns dock många andra sätt att ändra sitt beteende på än att arbeta färre timmar för att kringgå skatt. Till exempel kan vi ändra hur hårt vi anstränger oss, hur vi väljer att ta ut vår kompensation (i form av lön eller i annan mer skattegynnad form), val av utbildning, utbildningens längd, laglig såväl som olaglig skatteplanering etc. Ett känslighetsmått som inkluderar fler beteendeförändringar orsakade av en

**TABELL 2. UPPMÄTTA ARBETSUTBUDSELASTICITETER**

Studie	Population	Elasticitet
Män		
Blomquist (1983)	LNU 73, gifta män 25-55	0,08
Blomquist & Hansson-Brusewitz (1990)	LNU 81, gifta män 25-55	(0,08, 0,12)
Flood & MaCurdy (1992)	HUS, gifta män 25-55	(-0,24, 0,2)
Aronsson & Palme (1998)	LNU 81, gifta par 25-55	0,12
Flood, Hansen & Wahlberg (2003)	HINK 1993, 1999, gifta par, båda makarna yngre än 56 år	0,05
Blomquist m fl (2001)	LNU 73, 81 och 91, gifta män 20-60	0,075
Kvinnor		
Blomquist & Hansson-Brusewitz (1990)	LNU 81, gifta kvinnor 25-55	(0,38, 0,79)
Aronsson & Palme (1998)	LNU 81, gifta par 25-55	0,44
Flood, Hansen & Wahlberg (2003)	HINK 1993, 1999, gifta par, båda makarna yngre än 56 år	0,1

Bygger på en tabell från Aronsson & Walker (2006)

**TABELL 3. SKATTEBASENS ELASTICITET**

Studie	Beskrivning	Inkomstmått	Arbetsutbudselasticitet
Gruber & Saez (2002)	Amerikansk data 1979-1990	Besk inkomst ”Broad income”	0,40 0,07-0,12
Giertz (2004)	Survey of studies	Preferred estimates av besk inkomst	0,2 – 0,5
Selén (2002)	HINK 1989-92, Män 25-55	Besk inkomst	0,2 - 0,4
Ljunge & Ragan (2004)	Linda 1989-1994, 25-55 år	Arbetsinkomst	0,33
Hansson (2007)	Linda 1989 och 1992, 25-60	Besk inkomst	0,43 - 0,57
Holmlund & Söderström (2007)	Linda 1991-2002, 20-59	Besk inkomst	0,12 - 0,15
		Arbetsinkomst	0,25 – 0,30
Blomquist & Selin (2009)	Levnadsnivå-undersökningar	Besk inkomst	0,2 (män) 1,0-1,4 (kvinnor)

skatteändring är beskattningsbarinkomst elasticitet. Beskattningsbarinkomst påverkas inte bara av antalet arbetade timmar utan även av löneutvecklingen som reflekterar arbetsintensiteten, utbildningsval, vilken form kompensation tas ut i, skatteplanering och skattefusk.

Ett flertal studier har tittat på hur sänkta skatter påverkar det bredare måttet beskattningsbarinkomst och funnit att individer anpassar sitt beteende till skatteförändringar i betydligt högre grad än vad de klassiska arbetsutbudselasticiteterna ger sken av. Tabell 3 presenterar resultat från fem svenska och två amerikanska studier som studerat hur känslig beskattningsbarinkomst är till förändringar i ”behållningen efter skatt” (d v s ett minus skattesatsen). Elasticitetsmättet visar den procentuella ökningen i beskattningsbarinkomst när ”behållningen efter skatt” ökar med en procent. Som framgår av tabellen är dessa elasticiteter betydligt högre än de som presenterades i Tabell 2. Sänks skatten med 1 pro-

cent ökar beskattningsbarinkomst med mellan 0,2 till 0,57 procent.

Eftersom det är beskattningsbarinkomst och inte antalet arbetade timmar som utgör skattebasen för skatteintäkterna är det beskattningsbarinkomst elasticiteten och inte arbetsutbudselasticiteten som avgör storleken på effektivitetsförlusten av beskattning.

## ERÄKNINGAR AV EFFEKTIVITETSFÖRLUSTEN BASERAD PÅ ELASTICITETEN FÖR BESKATTNINGSBAR INKOMST

Den amerikanska ekonomen Martin Feldstein var en av de första att påpeka det olämpliga i att använda arbetsutbudselasticiteten för att beräkna effektivitetsförlusten av beskattning. Följaktligen var han också en av de första att beräkna den beskattningsbara inkomst elasticiteten för USA (Feldstein, 1995) och använda denna för att uppskatta effektivitetsförlusten av beskattning (Feldstein, 1999). I en enkel modell fann han att effektivitetsförlusten av att driva in ytterligare en skattedollar i USA var \$1,65. En betydligt högre siffra än vad tidigare amerikanska studier baserade på arbetsutbudselasticiteter kommit fram till.

För Sveriges del har beräkningar av effektivitetsförlusten baserade på beskattningsbarinkomst elasticiteter utförts med hjälp av en mer sofistikerad modell än Feldsteins (Hansson, 2007). Beräkningarna av effektivitetsförlusten bygger på en vedertagen allmän jämviktsmodell utarbetad av Charles Stuart.<sup>1</sup> Modellen beräknar kostnaden av att öka skatten med en procentenhet när de uppkomna skatteintäkterna används antingen till kollektiva nyttigheter eller omfördelas. Modellen har parameteriserats för att avspegla svenska förhållanden 2001. En viktig parameter i modellen är den samlade genomsnittliga effektiva marginalskatten på arbete. Den samlade genomsnittliga effektiva marginalskatten inbegriper

alla skatter som påverkar nettoavkastningen på arbete och inkluderar således kommunal och statlig skatt (i den mån genomsnittssvensken betalar statlig skatt), arbetsgivaravgifter, moms och eventuella inkomstberoende bidrag som reduceras när inkomsten stiger.<sup>2</sup> Eftersom det råder oenighet om huruvida arbetsgivaravgiften är en ren skatt, eller motsvarar en försäkringspremie mot till exempel arbetslöshet eller ålderdom och därför ska ses som en avgift beräknas effektivitetsförlusten när arbetsgivaravgiften är en ren skatt och en skatt till två tredjedelar. 2006 var den samlade genomsnittliga effektiva marginalskattesatsen 65,9 procent (Skatteverket, 2006, SCB, 2008) om arbetsgivaravgiften fullt ut är en skatt och 62,8 procent om en tredjedel av arbetsgivaravgiften utgör en avgift för kommande förmåner och resterande två tredjedelar skatt.

Som tidigare nämnts är effektivitetsförlusten beroende av i vilken utsträckning individer ändrar sitt beteende på grund av skatteförändringar. För att illustrera hur avgörande elasticiteten är för storleken på effektivitetsförlusten jämförs effektivitetsförlusten uträknad med hjälp av de traditionella arbetsutbudselasticiteterna med uträkningarna baserade på de mer korrekta beskattningsbarinkomst elasticiteterna. Resultatet av denna jämförelse presenteras i Tabell 5.

1 Resultaten är baserade på Hansson (2007). För detaljer angående modellen se Hansson (2007).

2 Mer exakt är denna skattesats framräknad enligt formeln,  $\tau = (\tau_p + \tau_m + \tau_i - \tau_m * \tau_i) / (1 + \tau_p)$ , där  $\tau_p$  är arbetsgivaravgifter,  $\tau_m$  är genomsnittlig marginalskatt på arbetsinkomst inklusive marginaleffekter av inkomstberoende bidrag och  $\tau_i$  är genomsnittlig konsumtionsskatt.

## TABELL 5. EN JÄMFÖRELSE AV MARGINELLA EFFEKTIVITETSFÖRLUSTER

BASERADE PÅ TRADITIONELLA ARBETSUTBUDSELASTICITETER OCH BESKATTNINGSBARINKOMST ELASTICITET FÖR SKATTEINTÄKTER SPENDERADE PÅ KOLLEKTIVA NYTTIGHETER RESPEKTIVE OMFÖRDELNING.

Elasticitetsantaganden och skattesats	Marginell effektivitetsförlust i kronor när skatteintäkterna används till:	
	Kollektiva nyttigheter	Omfördelning
Traditionella arbetsutbudselasticiteter:		
Skattesats 62,8 procent	0,61	0,93
Skattesats 65,9 procent	0,77	1,15
Beskattningsbarinkomst elasticiteter:		
Skattesats 62,8 procent	0,97	1,53
Skattesats 65,9 procent	1,33	2,12

Den marginella effektivitetsförlusten presenteras för en genomsnittlig samlad effektiv marginals katt på 62,8 (när arbetsgivaravgifterna utgör en skatt till 2/3) respektive 65,9 procent (när arbetsgivaravgifterna utgör en skatt fullt ut) och för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning.<sup>1</sup>

Vid en skattesats på 62,8 procent och med traditionella arbetsutbudselasticiteter är den marginella effektivitetsförlusten 61 öre om resulterande skatteintäkter spenderas på kollektiva nyttigheter. Det innebär att skattebetalarna måste kompenseras med 61 öre utöver den indrivna skatte kronan för att ha samma nytta efter skattehöjningen som innan. En extra krona spenderad på kollektiva nyttigheter är därför samhällsekonomiskt motiverad om denna krona genererar ett samhällsekonomiskt värde på minst

1,61 kronor. Om de extra skatteintäkterna som marginals katteökningen ger upphov till omfördelas är effektivitetsförlusten 93 öre och samhällsvinsten av att omfördela ytterligare en krona måste vara minst 1,93 kronor.<sup>2</sup> Om den samlade skattesatsen istället är 65,9 procent är effektivitetsförlusten något högre, 77 öre och 1,15 kronor för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning.

Om den mer lämpliga beskattningsbarinkomst elasticiteten används är effektivitetsförlusten av att öka skatten med en procentenhet knappt dubbelt så stor som när traditionella arbetsutbudselasticiteter används. En skattebetalare måste nu kompenseras med mellan 97 öre och 1,33 kronor utöver den indrivna skatte kronan för att ha samma nytta efter som innan skattehöjningen om skatteintäkterna används till kollektiva nyttigheter. För att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat att höja skatten med en procentenhet och använda de indrivna skatteintäkterna till kollektiva nyttigheter måste den extra kronan spenderad på kollektiva nyttigheter generera en ökad

1 Offentliga utgifter är indelade i två komponenter, kollektiva nyttigheter och omfördelning. Till kollektiva nyttigheter hör de offentliga utgifter som inte påverkar den marginella substitutionsbenägenheten mellan den beskattade och obeskattade sektorn, d v s sådana offentliga utgifter som inte påverkar hur mycket tid som avsätts för den beskattade respektive obeskattade sektorn. Exempel på kollektiva nyttigheter är försvar, rättsväsen och infrastruktur. Till omfördelning hör de offentliga utgifterna som går till privat konsumtion, exempelvis bidrag men även viss del av utbildning och sjukvård. I praktiken är det inte alltid glasklart hur denna indelning ska göras varför viss godtycklighet förekommer.

2 Dessa siffror är jämförbara med Hansson & Stuart (1985) som fann att den marginella effektivitetsförlusten baserad på data från 1969 och en samlad skattesats på 70 procent var 0,69 och 1,29 för kollektiva nyttigheter respektive omfördelning.



samhällsnytta på mellan 1,97 och 2,33 kronor. Omfördelas skatteintäkterna är effektivitetsförlusterna högre, 1,53 och 2,12 kronor vid en samlad effektiv marginalskatt på 62,8 respektive 65,9 procent. Det innebär i sin tur att samhället måste värdera en extra omfördelad skattekrona till mellan 2,53 och 3,12 kronor för att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat att höja den effektiva marginalskatten med ytterligare en procentenhet.

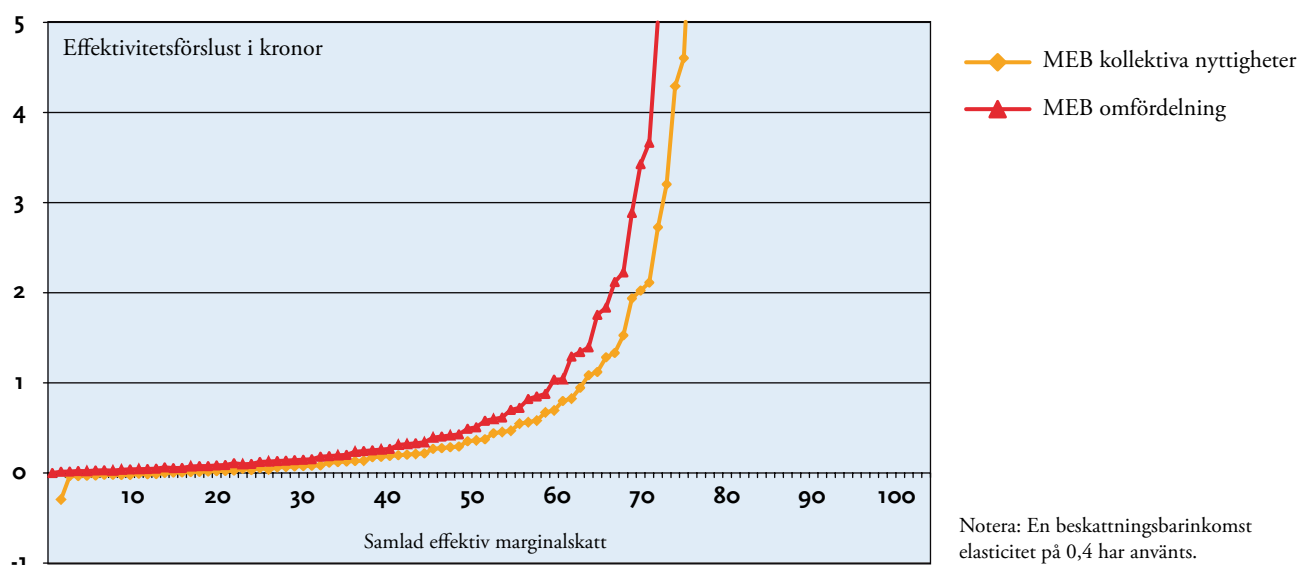
Eftersom det råder osäkerhet inte bara om den exakta storleken på arbetsutbudselasticiteterna men även för storleken på beskattningsbarinkomst elasticiteterna presenteras i appendix beräkningar på effektivitetsförlusterna när den beskattningsbara inkomst elasticiteten är lägre respektive högre än den ovan använda. Vid en lägre beskattningsbarinkomst elasticitet (0,3) är effektivitetsförlusterna knappt 20 procent högre och vid en högre beskattningsbarinkomst elasticitet (0,5) 1,5 gånger så höga som när

de traditionella arbetsutbudselasticiteter används (se appendix för detaljer).

Som framgår av tabellen är effektivitetsförlusten lägre om de indrivna skatteintäkterna används till kollektiva nyttigheter än om de omfördelas. Anledningen till detta är att det finns effektivitetsskäl för staten att tillhandahålla dessa, dessutom utgör inte de kollektiva nyttigheterna substitut för privat konsumtion och påverkar därför inte individernas privata budget eller arbetsutbud. Skillnaderna i marginell effektivitetsförlust mellan skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter och omfördelning illustreras i Figur 7.

Som framgår av figuren är den marginella effektivitetsförlusten negativ (dvs det är en effektivitetsvinst av att höja den effektiva marginalskattesatsen med en procentenhet) för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter fram till en skattesats på unge-

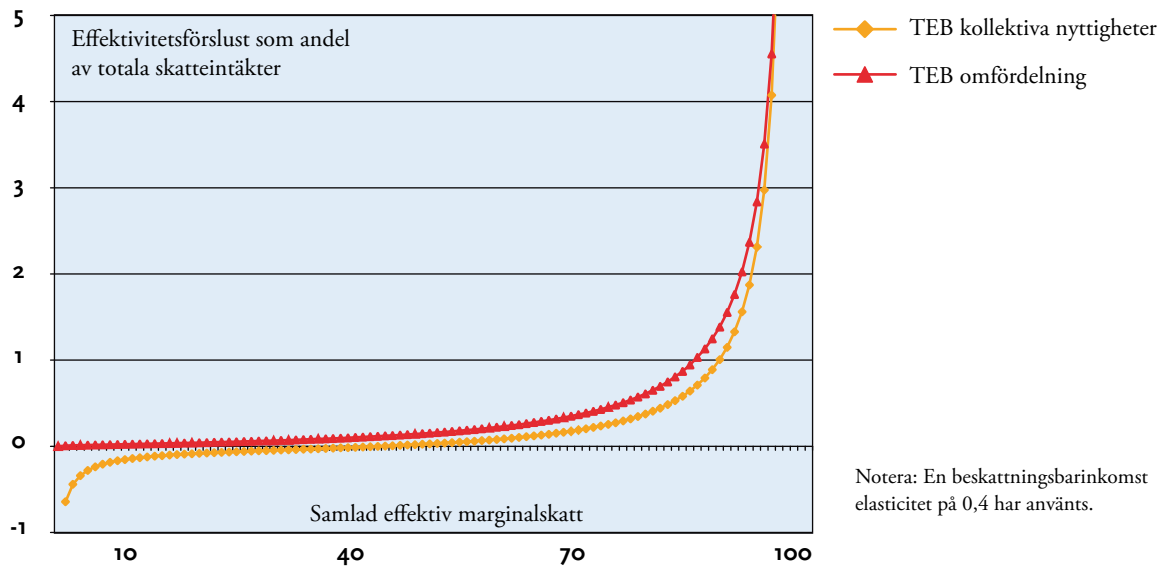
**FIGUR 7. MARGINELL EFFEKTIVITETSFÖRLUST I KRONOR FÖR SKATTEINTÄKTER SPENDERADE PÅ KOLLEKTIVA NYTTIGHETER RESPEKTIVE OMFÖRDELNING VID OLIKA EFFEKTIVA MARGINALSKATTESATSER**







**FIGUR 8. TOTAL EFFEKTIVITETSFÖRLUST SOM ANDEL AV TOTALA SKATTEINTÄKTER NÄR SKATTEINTÄKTERNA SPENDERADE PÅ KOLLEKTIVA NYTTIGHETER RESPEKTIVE OMFÖRDELNING VID OLIKA MARGINALSKATTESATSER**



får 15 procent. Ytterligare höjningar efter 15 procent är dock associerade med effektivitetsförluster och vid 60 procent stiger den marginella effektivitetsförlusten markant.

Omfördelas skatteintäkterna däremot subventioneras individers privata konsumtion vilket reducerar deras arbetsutbud och resulterar i större effektivitetsförluster. Historiskt har ökningen av den offentliga sektorn till största del finansierat ökad omfördelning så effektivitetsförlusten av omfördelning är i högsta grad relevant. Som framgår av figuren är effektivitetsförlusten, till skillnad från effektivitetsförlusten vid kollektiva nyttigheter, alltid positiv men ganska blygsam vid låga effektiva marginalskattesatser. I takt med att skattesatsen stiger ökar även den marginella effektivitetsförlusten. Vid en effektiv marginalskattesats på 66 procent utgör den marginella effektivitetsförlusten 2,12 kronor. Vid skattesatser däröver skjuter effektivitetsförlusten i höjden. Även om man ska tolka siffrorna med försiktighet visar figuren att det

inte är speciellt kostsamt med låga skattesatser men att höga effektiva marginalskattesatser är associerade med betydande effektivitetsförluster.

I Figur 8 jämförs den totala effektivitetsförlusten för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter och omfördelning. Den totala effektivitetsförlusten är negativ för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter och ligger under den totala effektivitetsförlusten för skatter spenderade på omfördelning.

Även den totala effektivitetsförlusten (som mäter andelen av de totala skatteintäkterna som krävs för att kompensera individen för skatten) för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter är negativ för relativt låga effektiva marginalskattesatser. För en effektiv marginalskattesats på 66 procent utgör den totala effektivitetsförlusten 13 procent av skatteintäkterna. Omfördelas skatteintäkterna är den totala effektivitetsförlusten 29 procent av de totala skatteintäkterna vid samma skattesats.

## DISKUSSION

Eftersom Sverige har ett högt skattetryck och en offentlig sektor som i stor utsträckning omfördelar resurser har vi en offentlig sektor som sannolikt är förknippad med betydande effektivitetsförluster. Huruvida den svenska offentliga sektorn är för stor eller ej ur ett samhällsekonomiskt perspektiv går inte att bedöma genom att enbart analysera hur kostsamt det är att driva in skatteintäkter utan måste ställas mot hur högt vi värdesätter det den offentliga sektorn använder skatteintäkterna till. Även om siffrorna presenterade i denna rapport ska tolkas med försiktighet visar de att effektivitetsförlusten ökar exponentiellt med skattetrycket och att det är mer kostsamt att omfördela resurser än att spendera dem på kollektiva nyttigheter. Beräkningarna tyder på att effektivitetsförlusten av den sist spenderade skattekrona är drygt 2 kronor om den omfördelas mot 1 krona om den spenderas på kollektiva nyttigheter. Det innebär att om vi värdesätter den sist omfördelade skattekronan till drygt 3 kronor omfördelar vi inte för mycket. På liknade sätt spenderar vi rätt mängd på kollektiva nyttigheter om vi värdesätter den sista skattekronan spenderad på kollektiva nyttigheter till 2 kronor. Värdesätter vi omfördelning och kollektiva nyttigheter till en lägre (högre) nivå så spenderar vi däremot för mycket (litet) på omfördelning respektive kollektiva nyttigheter.

För att motivera den markanta ökningen av den offentliga sektorn sedan 1950-talet måste antingen värdet av den offentliga sektorns aktiviteter ha stigit och/eller kostnaderna av att driva in skatteintäkter ha

minskat (givet att den offentliga sektorn var optimal på 1950-talet). Givetvis inställer sig frågan om det är rimligt att anta att beslutsfattare verkligen väger kostnaderna av beskattning mot vinsterna och där- efter optimerar storleken på den offentliga sektorn. Troligtvis är detta inte fallet. En viss del av stigningen i den offentliga sektorn kan säkerligen förklaras av ökad efterfråga och ett mer effektivt skattesystem men en del av den expansion som ägt rum i Sverige och övriga världen kan troligen tillskrivas det politiska systemet. Det politiska systemet med bland annat majoritetsbeslut, politiskt starka särintressen och kohandel samt politikernas strävan efter att vinna röster tenderar alla att öka den offentliga sektorns storlek (Mueller, 2003).

Den svenska offentliga sektorn står inför en rad utmaningar som måste hanteras. I och med globaliseringen och den fria rörligheten av kapital och arbetskraft över nationsgränserna (som tenderar att söka sig dit nettoavkastningen är som högst) blir det alltmer kostsamt att driva in skatteintäkter. Att individer och företag har fler möjligheter när det gäller var man arbetar, investerar och var företag lokaliserar sig medför att effektivitetsförlusten av beskattning ökar. Beräkningarna presenterade i denna rapport bygger på elasticitetsmått från början av 1990-talet. Mycket tyder på att vi har fler alternativ och möjligheter idag och därför är mer elastiska. Effektivitetsförluster baserade på elasticitetsmått från början av 1990-talet kan därför underskatta effektivitetsförlusten.



**TABELL 6. MARGINELLA EFFEKTIVITETSFÖRLUSTER VID LÄGRE EFFEKTIVA MARGINALSKATTESATSER**

Skattesats:	Effektivitetsförlust i kronor när skatteintäkterna används till:	
	Kollektiva nyttigheter	Omfördelning
65,9 procent	1,33	2,12
60 procent	0,86	1,22
55 procent	0,51	0,81
50 procent	0,32	0,59

Beräkningarna baserade på en beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,4

Samtidigt som det blir mer kostsamt att driva in skatteintäkter ökar trycket på utgiftssidan. Den demografiska utvecklingen med en allt större andel äldre i proportion till yrkesverksamma innebär att färre ska bekosta allt flers kostnader för vård och omsorg. Detta sätter press på de offentliga utgifterna. Dessutom efterfrågar vi allmänt mer och bättre vård, omsorg och utbildning när vi får högre inkomster. Traditionellt sett har detta ökade behov lett till en ökning av den offentliga sektorn.

Att ytterligare öka den svenska offentliga sektorn är kostsamt. Istället bör andra alternativ sökas. Att ca 80 procent av all omfördelning omfördelas till samma individ under året eller under livet innebär att det finns utrymme för privata alternativ att växa fram över tiden. En sannolik utveckling är att den offentliga sektorn tillhandahåller ett socialt skydd på

basnivå men att skydd därutöver får tillhandahållas privat i form av privata försäkringar eller genom arbetsgivare och med lägre skatter som följd.

För att illustrera hur effektivitetsförlusten beror på den effektiva marginalskattesatsens storlek presenteras i Tabell 6 effektivitetsförlusten vid lägre effektiva marginalskattesatser. Vid en effektiv marginalskattesats som är drygt 5 procentenheter lägre än dagens skulle effektivitetsförlusten vara betydligt lägre, 0,86 kronor om skatteintäkterna spenderades på kollektiva nyttigheter och 1,22 om skatteintäkterna omfördelades (jämfört med 1,33 och 2,12 vid ett skattetryck på 65,9). Vid en effektiv marginalskattesats på 50 procent är effektivitetsförlusten än lägre, 0,32 och 0,59 kronor för en skattekrona spenderad på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning.



## SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

I princip alla skatter påverkar individers beteende. Att vi förändrar vårt beteende på grund av skatter leder till snedvridningar och en felanvändning av resurser. Dessa snedvridningar ger upphov till effektivitetsförluster i form av förlorad välfärd vilket i sin tur leder till lägre produktionskapacitet och lägre BNP. Dessa effektivitetsförluster innebär att det kostar mer än en krona att driva in en skattekrona till statskistan och att en offentligt spenderad skattekrona måste värdesättas högre än en privat spenderad skattekrona.

Att ha ett högt skattetryck behöver inte vara oförenligt med att vara konkurrenskraftig i en global värld men det ställer större krav på att skattesystemet är utformat på ett så effektivt sätt som möjligt. Att ha kännedom om storleken på effektivitetsförlusten av beskattning är därför viktigt både ekonomiskt och politiskt för att kunna utvärdera existerande skattesystem och eventuella skattereformer.

Effektivitetsförlusten av beskattning beror på i princip tre faktorer. För det första har storleken på den marginella skattekil som individer möter stor betydelse för effektivitetsförlusten. För det andra beror förlusten på hur känsligt individers beteende är för skattehöjningar, det vill säga hur mycket individer förändrar sitt beteende vid en skatteförändring. För det tredje beror effektivitetsförlusten på hur skatteintäkterna används. Ju högre skattekil, ju mer vi förändrar vårt beteende med anledning av skatter och ju större andel av skatteintäkterna som omfördelas desto större blir effektivitetsförlusten.

Att Sverige har en omfattande offentlig sektor har försvarats med att svenskar ansetts vara relativt okänsliga för skatteändringar, vilket begränsat effektivitetsförlusten trots högt skattetryck och att den offentliga sektorn omfördelar stora resurser. Antagandet om att skatter inte påverkar vårt beteende bygger på att traditionella arbetsutbudselasticiteter – som mäter hur antalet arbetade timmar ändras vid skatteförändringar – funnits vara nära noll. Vi arbetar lika många timmar oavsett skattenivå. Arbetsutbudselasticiteter är dock ett snävt mått eftersom det inte fångar upp andra sätt som en individ kan förändra sitt beteende på för att undgå skatt – exempelvis genom att minska arbetsintensiteten, formen kompensation tas ut i<sup>1</sup>, skatteplanering eller rent av skattefusk. Ett bättre känslighetsmått som inkluderar dessa beteendeförändringar är beskattningsbarinkomst elasticitet.

Används beskattningsbarinkomst elasticitet för att beräkna effektivitetsförluster av beskattning blir dessa betydligt större än vad tidigare beräkningar baserade på arbetsutbudselasticiteter funnit. Enligt beräkningarna ökar effektivitetsförlusterna med mellan 80 och 150 procent. Mer specifikt är effektivitetsförlusten av att omfördelad ytterligare en skattekrona mellan 2 och 3 kronor, vilket innebär att för att vara samhällsekonomiskt motiverat måste denna omför-

<sup>1</sup> Kompensationen kan tas ut i lön som beskattas eller i form av skattesubventionerad konsumtion på arbetet (påkostat kontor, interna konferenser och andra fringe benefits).



delade skattekrona generera ett samhälligt värde på emellan 3 och 4 kronor – den extra samhälliga kostnaden plus den indrivna skattekronan. Spenderas den indrivna skattekronan på kollektiva nyttigheter är effektivitetsförlusten lägre – ungefär 1 krona – och det samhälliga värdet av denna krona måste således uppgå till ungefär 2 kronor för att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat.

Med en lägre skattekil på arbete hade den samhälliga kostnaden varit lägre. Hade exempelvis den totala marginaleffekten varit runt 50 procent hade effektivitetsförlusten av att omfördela ytterligare en skattekrona uppskattningsvis varit 60 öre och effektivitetsförlusten av att spendera ytterligare en skattekrona på kollektiva nyttigheter ungefär 30 öre.



## REFERENSER

- Agell, J., Englund, P. & J. Södersten, 1995, *Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform*, bilaga till SOU 1995:104.
- Aronsson, T. & J. Walker, 2006, Arbetsutbud, skattebas och ekonomisk politik, i Freeman, R, Swedenborg, B. & R. Topel (red.), *Att reformera välfärdsstaten*, SNS förlag, Stockholm.
- Blomquist, S. & H. Selin, 2009, Hourly wage rate and taxable labor income responsiveness to changes in marginal tax rates, Uppsala Center for Fiscal Studies, Working Paper 2009:1.
- Budgetpropositionen, 2008, Prop 2008/09, bilaga 1.
- Eurostat, 2008, Eurostat Databases, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal>.
- Feldstein, M., 1995, The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act, *Journal of Political Economy*, 103, 551-557.
- Feldstein, M., 1999, Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax, *Review of Economics and Statistics*, 81, 674-680.
- Flood, L., Hansen, J. & R. Wahlberg, 2003, Household labor supply and welfare participation in Sweden, *IZA Discussion Paper*, no 769.
- Giertz, S.H., 2004, Recent literature on taxable-income elasticities, manuscript, Congressional Budget Office, Washington D.C.
- Gruber, J. & E. Saez, 2002, The elasticity of taxable income: Evidence and implications, *Journal of Public Economics*, 84, 1-32.
- Hansson, I., 1984, Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, 86(2), 115-130.
- Hansson, I. & C. Stuart, 1985, Tax revenue and marginal cost of public funds in Sweden, *Journal of Public Economics*, 27, 331-353.
- Hansson, Å., 2007, Taxpayers responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of taxation, *International Tax and Public Finance*, 14(5), 563-582.
- Harsanyi, J.C., 1955, Cardinal welfare, individualistic ethics, and interpersonal comparisons of utility, *Journal of Political Economy*, 63; 309-321.
- Holmlund, B. & M. Söderström, Estimating income responses to tax changes: A dynamic panel data approach, manuscript, Department of Economics, Uppsala University.



- Ljunge, M. & K. Ragan, 2005, Labor supply and the tax reform of the century, manuscript, Department of Economics, University of Chicago.
- Kleven, H. J. & C. T. Kreiner, 2006, The marginal cost of public funds: Hours of work versus labor force participation, *CEPR Discussion Paper*, no 5595.
- Mueller, D., 2003, *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- OECD, 2008, Revenue Statistics.
- Pettersson, T. & T Pettersson , 2003, Fördelning ur ett livscykelperspektiv, bilaga 9 till Långtidsutredningen, SOU 2003:110, Fritzes, Stockholm.
- Rawls, J, 1975, *A theory of justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sandmo, A., 1998, The welfare state: A theoretical framework for justification and criticism, *Swedish Economic Policy Review*, 5, 11-33.
- SCB, 2003, ARV-barometern, undersökning gjord på avdrag av TCO.
- SCB, 2008, Statistisk årsbok.
- Selén, J., 2002, Taxable income responses to tax changes – a panel analysis of 1990/91 Swedish reform, FIEF Working paper no 177.
- Skatteverket, 2006, Skattestatistisk årsbok.
- Stuart, C., 1984, Welfare costs per dollar of additional tax revenue in the United States, *American Economic Review*, 74, 352-362.
- Vickery, W.S., 1945, Measuring marginal utility by reactions to risk, *Economica*, 13, 215-236.



## APPENDIX

### KÄNSLIGHETSANALYS

Eftersom det råder osäkerhet om exakt hur stor den beskattningsbara inkomst elasticiteten är jämförs den marginella effektivitetsförlusten vid tre olika beskattningsbarinkomst elasticiteter - en låg (0,3), en relativt hög (0,5) och en mittemellan (0,4) – med den marginella effektivitetsförlusten baserad på traditionella arbetsutbudselasticiteter i tabell A1.

Vid en låg beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,3 procent ökar den marginella effektivitetsförlusten till 0,68 respektive 0,86 kronor om skatteintäkterna används till att finansiera kollektiva nyttigheter vid de två olika effektiva marginalskattesatserna. Om skatteintäkterna istället omfördelas ökar effektivitetsförlusten, eller den extra kostnaden associerad med beskattning till 1,03 respektive 1,42 kronor för de två skattesatserna.

Vid en beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,4 är effektivitetsförlusten av att öka skatten med en procentenhet knappt dubbelt så stor som när den traditionella arbetsutbudselasticiteten används (0,97 och 1,33 kronor respektive 1,53 och 2,12 kronor om skatteintäkterna spenderas på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning). För att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat att höja skatten med en procentenhet och använda de indrivna skatteintäkterna till kollektiva nyttigheter måste den extra kronan spenderad på kollektiva nyttigheter således generera en ökad samhällsnytta på mellan 1,97 och 2,33 kronor. Omfördelas däremot skatteintäkterna

måste samhället värdera en extra omfördelad skattekrona till mellan 2,53 och 3,12 kronor för att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat att höja den effektiva marginalskatten med ytterligare en procentenhet.

Slutligen, effektivitetsförlusten vid en relativt hög (men inte orealistisk) beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,5 är mellan 2,23 till 2,86 kronor om skatteintäkterna används till att omfördela och mellan 1,44 och 1,97 kronor om skatteintäkterna finansierar kollektiva nyttigheter. Effektivitetsförlusten är ungefär en och en halv gång så stor som när traditionella arbetsutbudselasticiteter används.





### TABELL A1. EN JÄMFÖRELSE AV MARGINELLA EFFEKTIVITETSFÖRLUSTER

BASERADE PÅ TRADITIONELLA ARBETSUTBUDSELASTICITETER OCH OLIKA BESKATTNINGSBARINKOMST ELASTICITETER FÖR SKATTEINTÄKTER SPENDERADE PÅ KOLLEKTIVA NYTTIGHETER RESPEKTIVE OMFÖRDELNING

Elasticitetsantaganden och skattesats	Marginell effektivitetsförlust när skatteintäkterna används till:	
	Kollektiva nyttigheter (KN)	Omfördelning (O)
Traditionella arbetsutbudselasticiteter:	0,61	0,93
Skattesats 62,8 procent		
Skattesats 65,9 procent	0,77	1,15
Låg beskattningsbarinkomst elas 0,3		
Skattesats 62,8	0,68	1,03
Skattesats 65,9 procent	0,86	1,42
Mellan beskattningsbarinkomst elas 0,4		
Skattesats 62,8	0,97	1,53
Skattesats 65,9 procent	1,33	2,12
Hög beskattningsbarinkomst elas 0,5		
Skattesats 62,8 procent	1,44	2,23
Skattesats 65,9 procent	1,97	2,86





Läs mer om Svenskt Näringslivs skattekommission på  
[www.svensktnaringsliv.se/skattekommissionen](http://www.svensktnaringsliv.se/skattekommissionen)