

Vad kostar den offentliga sektorn?

Den samhälliga kostnaden av beskattning

Inledning

Sverige har en av världens största offentliga sektorer och därmed ett av världens högsta skattetryck. 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. Skattetrycket i Sverige är drygt 15 procentenheter högre än genomsnittet för OCED och knappt 10 procentenheter högre än genomsnittet för EU12 (54 procent i Sverige jämfört med ett genomsnitt på 38 procent för OECD och 46 procent för EU12).

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 att beskattas, 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 omfördelning av resurser från individer till staten.

Att det finns en extra kostnad associerad med beskattning innebär dock inte att den offentliga sektorn ska minimeras till varje pris. Den offentliga sektorn ska däremot inte tillhandahålla varor och tjänster som den fria marknaden lika gärna kan tillhandahålla. Det ska föreligga skäl – till exempel i form av marknadsmisslyckanden - för att staten ska blanda sig i. Mer precist ska storleken på den offentliga sektorn vara exakt så stor att samhällsnyttan av den sist spenderade skattekronan är exakt lika stor som kostnaden av att driva in denna skattekrona.

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 individer förändrar sitt beteende med anledning av skatteförändringar. Ju mer vi ändrar vårt beteende desto större är effektivitetsförlusten. Mått på hur vi ändrar vårt beteende på grund av skatteförändringar är därför centralt för beräkningar av effektivitetsförlusten. Tidigare studier har uteslutande använt arbetsutbudselasticiteten som känslighetsmått på hur individer förändrar sitt beteende. Detta mått är snävt eftersom det endast mäter hur individen på grund av skatten förändrar antalet arbetade timmar. Eftersom det finns andra sätt att kringgå skatt än att arbeta färre timmar – till exempel genom att ändra arbetsintensitet eller kompensationsform – underskattar beräkningar baserade på arbetsutbudselasticiteten den verkliga effektivitetsförlusten. Används ett bredare känslighetsmått som inte bara fångar upp förändringar i antalet arbetade timmar utan även hur hårt och med vad vi arbetar, hur vi väljer att bli kompenserade med mera är effektivitetsförlusten betydligt större. Uppdateras beräkningarna av effektivitetsförlusten med ett bredare känslighetsmått ökar effektivitetsförlusten med mellan 80 och 150 procent beroende på antaganden om elasticiteternas exakta storlek och vad skatteintäkterna används till.

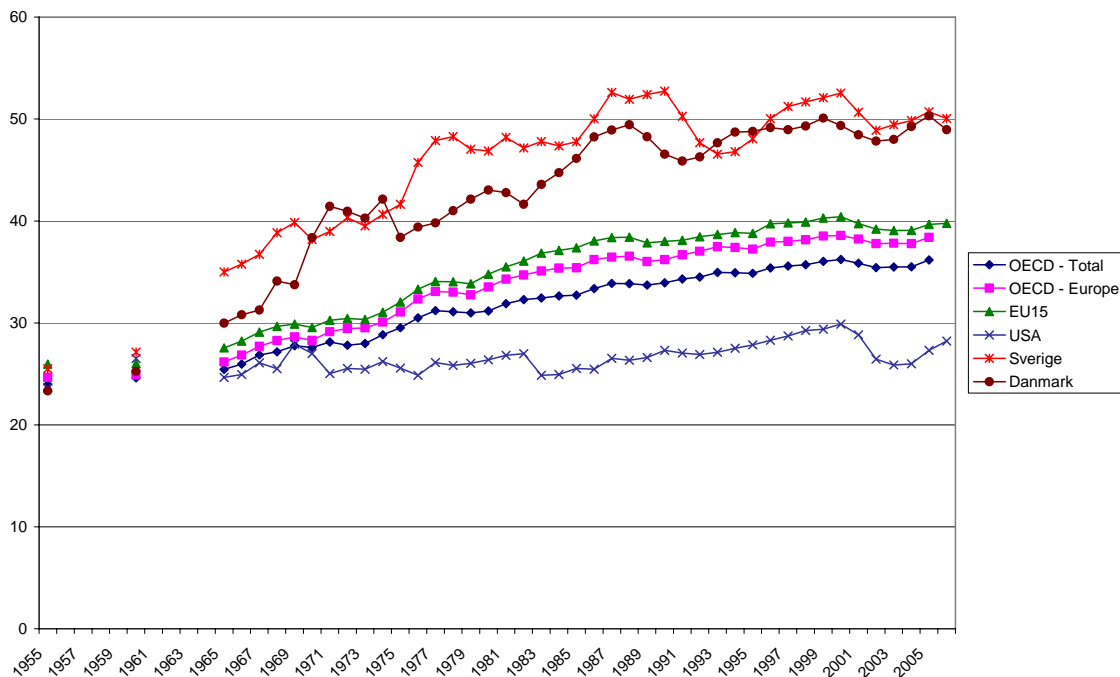
Denna rapport ger först en kort bakgrund och beskrivning av den svenska offentliga sektorns utveckling och de vinster och kostnader en offentlig sektor är associerad med. Därefter följer en diskussion om effektivitetsförlusten av skattefinansiering och tidigare genomförda beräkningar av effektivitetsförlusten 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. 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.¹ Figur 1 visar hur storleken på den offentliga sektorn, mätt som andelen totala skatteintäkter i förhållande till BNP, utvecklats sedan 1955 i Sverige, Danmark, USA samt genomsnittet för EU15 och OECD.

Figur 1. Utvecklingen av totala skatteintäkter som andel av BNP mellan 1955 och 2006



Källa: OECD (2008)

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

¹ Vanligtvis "tävlar" Sverige och Danmark om första placeringen när det gäller vem som har den största 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 frågeställning är varför den offentliga sektorn växte 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 och 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 och kan stoltsera med 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.² 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.

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

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 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 effekter 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 miljöutsläpp, 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 och beskatta aktiviteter som generar negativa externa effekter.

Det tredje klassiska marknadsmisslyckandet och argumentet för offentlig inblandning kan tillskrivas stordriftsfördelar. Produktion av vissa varor och tjänster kännetecknas av avtagande styckkostnad. Avtagande styckkostnad innebär att kostnaden per producerad enhet sjunker i takt med att produktions volymen 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 tågtrafik, post och telefonnät. 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 av statligt företag utan vinstintresse.

Dessa klassiska marknadsmisslyckanden kan förklara en viss del av ökningen av den offentliga sektorn med 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 (inter-individuell eller riskomfördelning) medan den senare typen är omfördelning till samma individ men över olika tidsperioder (intra-individuell eller 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 sparar eller hittar privata försäkringar.

Ett problem med försäkringar (och ytterligare ett marknadsmisslyckande) är asymmetrisk information.³ 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

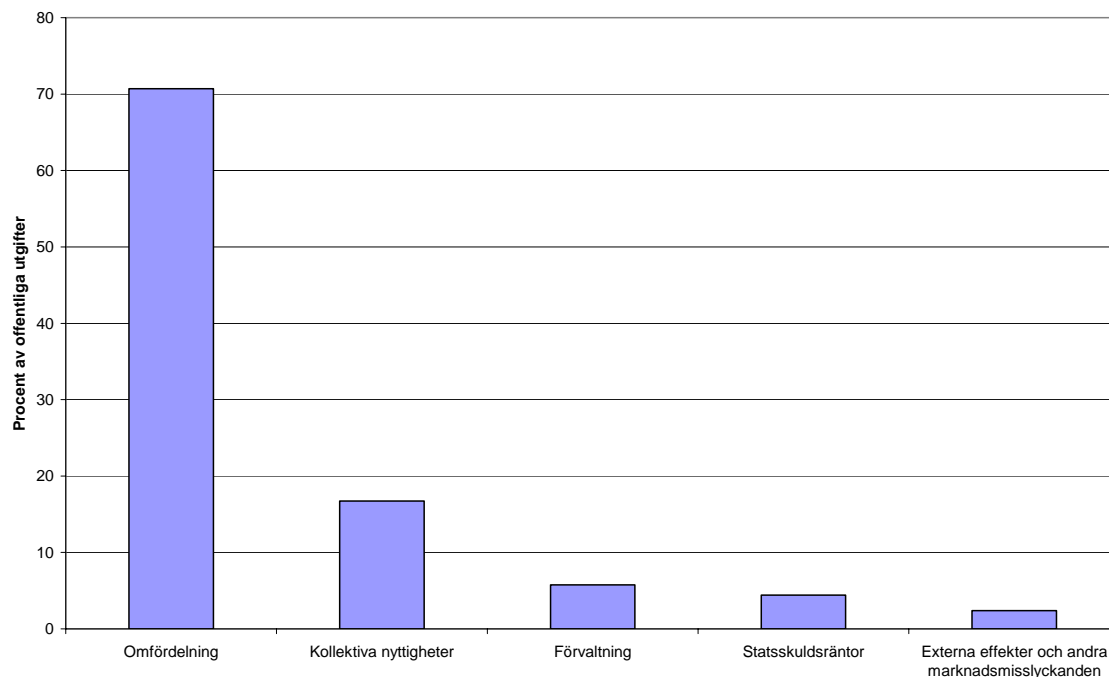
premien och gör försäkringen oattraktiv för låg-risk individerna. Om adverse selection problematiken fortgår uppstår i förlängningen ingen försäkring på den privata marknaden eftersom det inte är lönsamt att försäkra de som med all säkerhet kommer att utnyttja försäkringen. Lösningen på adverse selection problemet är att tvinga även låg-risk grupperna att teckna försäkring genom att göra försäkringen obligatorisk. Även om försäkringen är 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 och därmed minskar priset. Ett försäkringsbolag som tecknar samtliga individer i ett samhälle kan erbjuda försäkringen till ett lägre pris än om flera försäkringsbolag delar på marknaden. För att undvika att det enda försäkringsbolaget 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 offentliga sektorns utgifter uppdelat på de olika argumenten för offentlig inblandning.⁴ 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 utgifter uppgår endast till 2,5 procent. Kostnader för statsförvaltning och statsskulder utgör 6 respektive 4 procent av de totala offentliga utgifterna.

Figur 2. Den svenska offentliga sektorn uppdelad efter ändamål 2008

³ 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.

⁴ 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

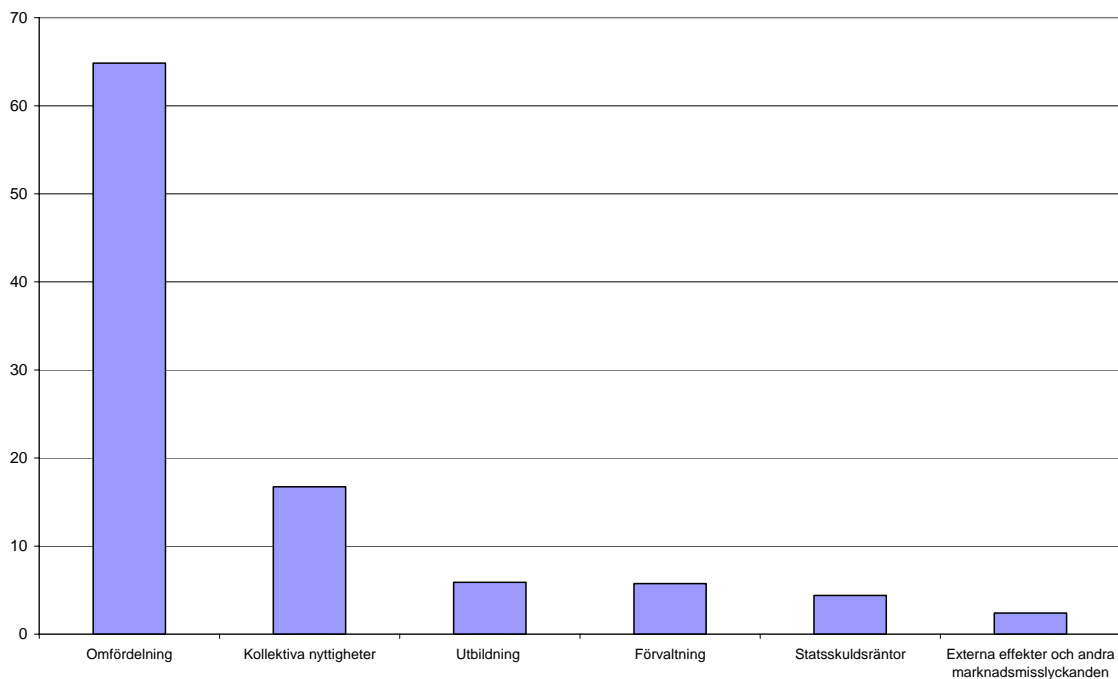


Källa: Budgetpropositionen (2008)

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 nytta 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.

Figur 3. Den svenska offentliga sektorn uppdelad efter ändamål, utbildning presenteras separat

naturvård, näringspolitik, forskning, energi och konsument politik. Till förvaltning räknas utgifter till EU, rikets styre, samhällsekonomi och finansförvaltning.

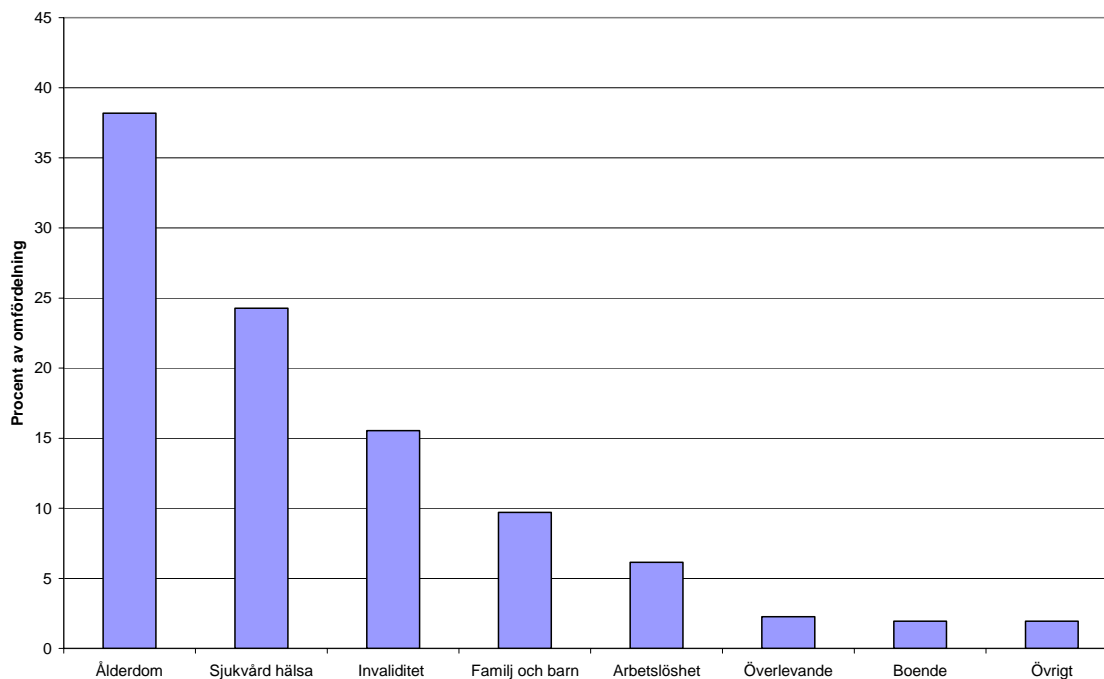


Källa: Budgetpropositionen (2008)

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 tillförsikt 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 sjukvård och hälsa, 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. Omfördelning till olika ändamål, 2004

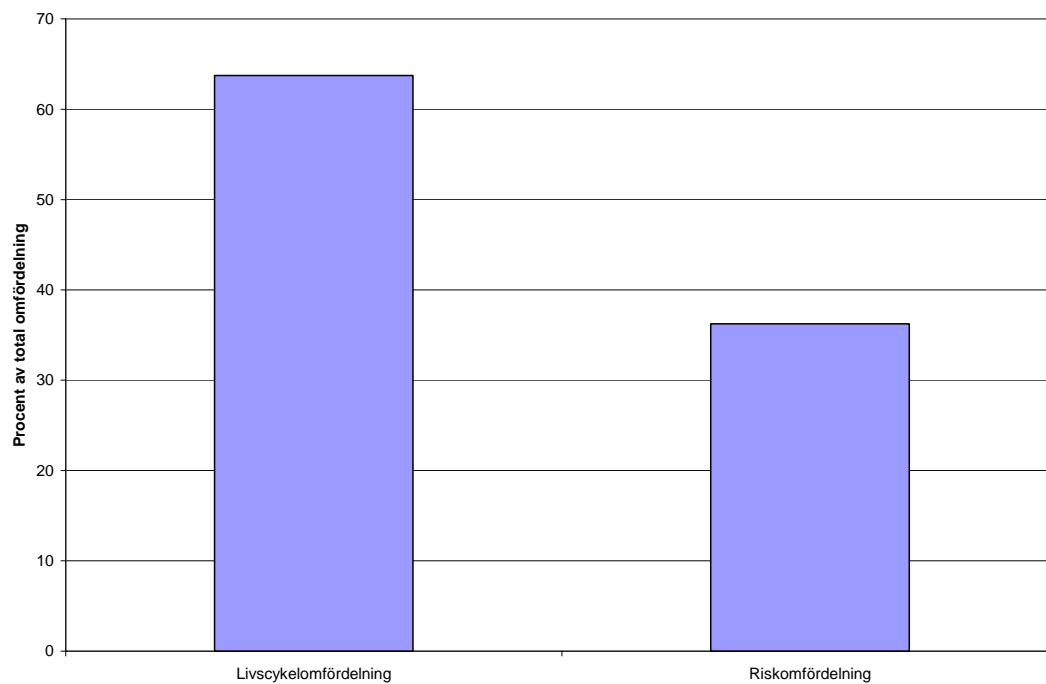


Källa: Eurostat (2008)

Görs en indelning av utgifterna till omfördelning baserat på om omfördelningen sker till samma individ över livet (livscykelomfördelning) eller mellan olika individer (riskomfördelning) framgår det att den största delen av omfördelningen är livscykelomfördelning (se Figur 5).⁵ Över 60 procent av all omfördelning är omfördelning till samma individ över livscykeln. Självklart är det något godtyckligt och inte alltid självklart hur utgifterna till omfördelning ska delas upp i livscykelomfördelning respektive riskomfördelning. Siffror framräknade åt Långtidsutredningen visar att än mer, 80 procent, av all offentlig omfördelning omfördelas till samma individ antingen under året eller under livscykeln (Pettersson & Pettersson, 2003). Även om det råder osäkerhet om exakt hur stor andel som utgör livscykelomfördelning framgår det att den typen av omfördelning är den dominerande.

Figur 5. Omfördelning inom och mellan individer, 2004

⁵ Till livscykelomfördelning räknas utgifter till ålderdom, arbetslöshet, 75 % av utgifterna till familjer med barn och 50 % av utgifter till sjukvård och hälsa. Till riskomfördelning räknas utgifter till invaliditet, överlevande, boende, 25 % av utgifter till familjer med barn och 50 % av utgifterna till sjukvård/hälsa samt övrigt.



Källa: Eurostat (2008)

Kostnader av offentlig inblandning

Det finns således flera anledningar till offentliga ingrepp för att korrigera för marknadsmisslyckanden och för att tillhandahålla försäkringslösningar för att minska individers osäkerhet. Dessa vinster ska dock vägas mot de kostnader ingreppen ger upphov till. Problemet med offentliga ingrepp 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 individers 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 med mera. En hög skatt på arbete kan innebära att vi väljer en kortare utbildning, arbetar färre timmar, och inte är lika intresserade av att klättra på karriärstegen eller att flytta till bättre avlönat arbete, vilket innebär att skatteintäkterna blir mindre.

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 uppstår istället om det är skatterna som avgör hur vi arbetar. Om vi använder våra resurser på ett annat sätt än vad vi skulle ha gjort utan skatt uppstår effektivitetsförluster. Dessa effektivitetsförluster gör att storleken på kakan minskar. Det finns en trade-off mellan offentlig inblandning och storleken på kakan.

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, 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 – och således leda till stora effektivitetsförluster. Den första skatten, klumpsummeskatten, leder däremot inte till några effektivitetsförluster eftersom vi inte kan påverka skattebetalningarna 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 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 offentliga ingripanden 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 tills en inkomst på 200 000 kr) och vad som är optimalt för samhället (att inte snedvrider 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?

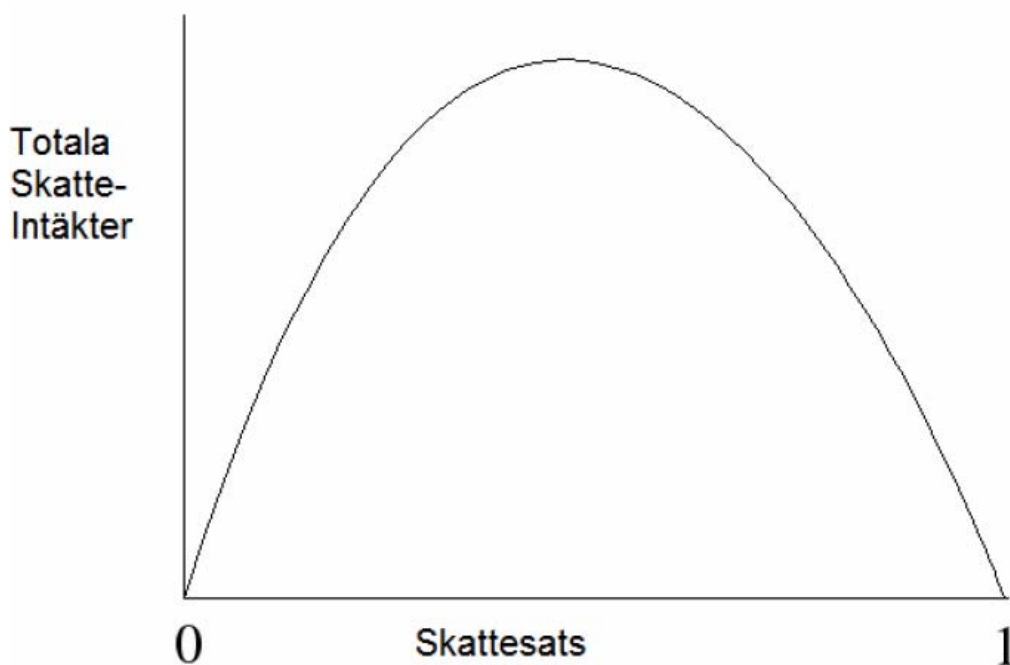
Storleken på effektivitetsförlusten beror på hur mycket skatten får oss att ändra vårt beteende. Enkelt uttryckt kan man säga att storleken på effektivitetsförlusten bestäms av hur mycket vi ändrar vårt beteende vid en prisförändring (skatteförändring), hur stor skatten är och vad skatteintäkterna används 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 ovan nämnda hypotetiska exempel där inkomst upp till och med 200 000 kr inte beskattades för att sedan beskattas med 100 procent var effektivitetsförlusten stor 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 beteende och därmed skatteintäkterna kan illustreras i den så kallade Lafferkurvan (se Figur 6). En skatt på 0 procent ger inga skatteintäkter och inte heller en skatt på 100 procent. Någonstans mellan 0 och 100 procent maximeras skatteintäkterna, men ökar man skattesatsen ytterligare därefter sjunker 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.⁶ Tiden utvisade dock att dessa skattesänkningar var underfinansierade och att skattesatsen inte legat till höger om Laffertoppen. Som ett resultat har Lafferkurvan fått motstå utbredd skepsis. Denna skepsis är dock oförtjänt – kurvan är inte kontroversiell och konstruerad av högerpolitiker utan har en lång tradition

⁶ Reagan minskade marginalskatterna för de med de högsta inkomsterna från 70 till 28 procent under sin tid som president.

(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. Lafferkurvan – Sambandet mellan skattesats och skatteintäkt



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 breda skattebaserna för att minska effektivitetsförlusten i skattesystemet.

Hur skatteintäkterna används är också avgörande för hur stor effektivitetsförlusten är. Anledningen är att skatteintäkter spenderade på olika ändamål påverkar vårt beteende på skilda sätt och därmed även effektivitetsförlusten. Skatteintäkter som spenderas på transfereringar subventionerar privat konsumtion vilket gör det möjligt 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 ökar det snarare 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 rättsväsen där det råder osäkerhet om man faktiskt erhåller avkastningen av sin ansträngning med incitamenten att anstränga sig i ett samhälle med ett välfungerande rättsväsen. Givetvis är incitamenten att anstränga sig större i det senare fallet, och därmed kan skatteintäkter som läggs på ett välfungerande rättsväsen vara effektivitetshöjande.

Beräkningar av effektivitetsförlusten

Att beräkna effektivitetsförlusten av skatter är inte helt enkelt. Ett vedertaget sätt att uppskatta effektivitetsförlusten är att mäta hur mycket inkomst en individ måste kompenseras med för att ha samma nytta/välfärd efter skatten som innan skatten. Om individen måste kompenseras med exakt lika mycket som skatten genererar finns det ingen effektivitetsförlust eftersom det då bara är frågan om en omfördelning av pengar från individ till stat. Om individen däremot kräver mer än skatteintäkterna för att ha samma nytta/välfärd efter skatten som innan är effektivitetsförlusten positiv. Ju större kompensation som individen kräver desto högre är effektivitetsförlusten. Om individen kräver mindre i kompensation än vad skatten genererar i skatteintäkterna 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.

För att återigen knyta an till det hypotetiska exemplet 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 individ måste kompenseras (i form av extra inkomst) när skatten höjs för att driva in ytterligare en extra skattekrona för att ha samma nytta/välfärd som innan skattehöjningen.

För att få en uppfattning om den totala kostnaden av beskattning används den *totala* effektivitetsförlusten (TE). Den totala effektivitetsförlusten mäter hur mycket resurser som förloras totalt sett vid beskattning, det vill säga en situation utan skatt jämförs med en situation med beskattning på en viss nivå. Mer specifikt så mäts den totala effektivitetsförlusten som den kompensation en individ kräver för att ha samma nytta/välfärd vid en skatt av en viss storlek som utan skatt. Till exempel, hur mycket inkomst utöver genererade 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 för att kompensera individerna för de välfärdsförsämringar skatten orsakat dem.

Att det är effektivitetsförluster associerade med att driva in skattemedel betyder dock inte att den offentliga sektorns åtaganden ska minimeras. Självklart ska kostnaderna av att driva in skatteintäkter jämföras med den samhällsnytta/samhällsvinst som fås av det skatteintäkterna används till. Så länge som effektivitetskostnaderna 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 skattekrona bör den offentliga sektorn minskas. 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.

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 nyttan/vinsten som genereras när skatteintäkterna används. Tyvärr är kunskapen om storleken av dessa vinster något vi vet väldigt litet om 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 bör vara för att motivera höjda offentliga utgifter. Dessutom måste eventuella förändringar i effektivitetsförlusten åtföljas av motsvarande förändringar i vinsten för att en ökning av den offentliga sektorn ska vara samhällsekonomiskt motiverad.

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 av de genomförda studierna som gjorts bygger dessutom på förhållanden som rådde för flera decennier sedan. I Tabell 1 nedan presenteras 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 för offentliga utgifter spenderade på kollektiva nyttigheter och 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 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, vid rådande skattetryck på 70 procent, var 0,69 kronor. Gick den indragna skattecronan till omfördelning däremot 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 det skattetryck som rådde

1969, måste den kronan generera minst 1,69 kr i ökad samhällsnytta. Spenderas kronan på omfördelningen måste omfördelningen av denna krona ge en ökad samhällsnytta på minst 2,29 kr.

Tabell 1. Tidigare svenska studier av effektivitetsförlusten av beskattning

	ME	ME	ME
	Total	Kollektiva nyttigheter	Omfördelning
Hansson & Stuart		0,69	1,29
Hansson		0,22-0,51	0,51-1,98
Agell m fl.:			
Innan skattereform:	0,47		
Efter skattereform:	0,22		

Ingemar Hansson (1984) uppdaterade beräkningarna för att gälla 1979 års förhållanden och fann att effektivitetsförlusten av att ytterligare en krona spenderades på kollektiva nyttigheter då låg i intervallet 0,22 till 0,51 öre. Effektivitetsförlusten av ytterligare en skattekrone transfererad var mellan 0,51 och 1,98 kronor. Det var således mer än dubbelt så dyrt att omfördela resurser som att spendera de på kollektiva nyttigheter. Ytterligare en krona på kollektiva nyttigheter måste ge en ökad nytta på mellan 1,2 och 1,5 kronor medan ytterligare en krona som omfördelas måste ge en ökad nytta på mellan 1,5 och 3 kronor för att samhällets resurser ska användas på ett effektivt sätt.

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 skattekrone 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 tabellen är arbetsutbudselasticiteterna låga, mellan -0,24 och 0,12 för män och något högre för kvinnor. För män antas elasticiteten ofta vara kring noll, det vill säga de arbetar lika mycket oavsett skatten medan kvinnor är något mer känsliga och förändrar sitt arbetsutbud något.

Tabell 2. Arbetsutbudets löneelasticitet

Studie	Population	Löneelasticitet
<i>Män</i>		
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
<i>Kvinnor</i>		
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)

Att använda arbetsutbudselasticiteten 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. En kritik mot traditionella arbetsutbudselasticiteter är att de vanligtvis skattas för fulltidsarbetande män och därför inte inkluderar effekten skatteförändringar har på benägenheten för dem som står utanför arbetsmarknaden att delta. Att inte inkludera denna effekt underskattar skatters effekt på antalet arbetade timmar. Inkluderas effekten på deltagandet 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 många andra sätt att ändra sitt beteende 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 skatteförändringar 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 verkar anpassa sitt beteende till

skatteförändringar i betydligt högre grad än vad de klassiska löneelasticiteterna ger sken av. Tabell 3 presenterar resultat från fyra 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. Ökar behållningen efter skatt med 1 procent ökar det den beskattningsbara inkomsten med mellan 0,2 till 0,57 procent.

Tabell 3. Skattebasens elasticitet

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

Det är givetvis beskattningsbarinkomst elasticiteten som är av betydelse för hur en skatteförändring påverkar mängden skatteintäkter då beskattningsbarinkomst och inte antalet arbetade timmar utgör skattebasen. Således är det också beskattningsbarinkomst elasticiteten och inte arbetsutbudselasticiteten som avgör hur stor effektivitetsförlusten är av beskattning.

Beräkningar av effektivitetsförlusten baserad på beskattningsbarinkomst elasticiteten

Den välkända 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 mycket 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 något mer sofistikerad modell än Feldsteins (Hansson, 2007). Beräkningarna av effektivitetsförlusten bygger på en vedertagen allmän jämviktsmodell utarbetad av Charles Stuart.⁷ Modellen beräknar kostnaden av att öka skatten med en procentenhet när de uppkomna skatteintäkterna används till kollektiva nyttigheter eller till omfördelning. Modellen har parameteriserats för att avspegla svenska förhållanden 2001. En viktig parameter i modellen är den samlade genomsnittliga effektiva marginals-katten på arbete. Den samlade genomsnittliga effektiva marginals-katten 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.⁸ 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 marginals-kattesatsen 65,9 procent (Skatteverket, 2006, SCB, 2008) om arbetsgivaravgiften fullt ut är en skatt och

⁷ Resultaten är baserade på Hansson (2007). För detaljer angående modellen se Hansson (2007).

⁸ Mer exakt är denna skattesats framräknad enligt formeln, $t = (t_p + t_m + t_i - t_m * t_i) / (1 + t_p)$, där t_p är arbetsgivaravgifter, t_m är genomsnittlig marginals-katt på arbetsinkomst inklusive marginaleffekter av inkomstberoende bidrag och t_i är genomsnittlig konsumtionsskatt.

62,8 procent om en tredjedel av arbetsgivaravgiften utgör en avgift för kommande förmåner och resterande två tredjedelar skatt.⁹

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 effektivitetsförlusten jämförs effektivitetsförlusten uträknad med hjälp av den traditionella arbetsutbudselasticiteten med uträkningarna baserade på den mer korrekta beskattningsbarinkomst elasticiteten. Resultatet av denna jämförelse presenteras i Tabell 5. Den marginella effektivitetsförlusten presenteras för en genomsnittlig samlad effektiv marginalsatt på 65,9 respektive 62,8 procent och för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning.¹⁰ Dessutom visas den marginalsattesats som maximera skatteintäkterna på Lafferkurvan. En höjning av skattesatsen efter denna nivå leder till att de totala skatteintäkterna faller.

Tabell 5. Marginella effektivitetsförluster för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning

	Marginell effektivitetsförlust när skatteintäkterna används till:		
	<i>Kollektiva nyttigheter (KN)</i>	<i>Omfördelning (O)</i>	<i>Laffertoppen (t*) KN/O</i>
Elasticitetsantaganden och skattesats			
Traditionell arbetsutbudselasticitet:			
t =65,9 procent	0,77	1,15	83/80
t = 62,8 procent	0,61	0,93	82/79
Låg beskattningsbarinkomst elas 0,3			
t =65,9 procent	0,86	1,42	82/79

⁹ Skattesatser för 2006 används i modellen.

¹⁰ 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.

t = 62,8 procent	0,68	1,03	82/79
Mellan beskattningsbarinkomst elas 0,4			
t = 65,9 procent	1,33	2,12	78/75
t = 62,8 procent	0,97	1,53	77/75
Hög beskattningsbarinkomst elas 0,5			
t = 65,9 procent	1,97	2,86	75/73
t = 62,8 procent	1,44	2,23	75/72

Vid en skattesats på 65,9 procent och med traditionell arbetsutbudselasticitet är den marginella effektivitetsförlusten av en höjning av den effektiva marginalskattesatsen med en procentenhet och resulterande skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter 0,77 kronor. Det innebär att en extra krona spenderad på kollektiva nyttigheter är samhällsekonomiskt försvarbart om denna krona genererar en samhällsekonomisk vinst på minst 1,77 kronor vid en effektiv marginalskattesats på 65,9 procent. Om de extra skatteintäkterna som marginalskatteökningen ger upphov till används till omfördelning är effektivitetsförlusten 1,15 kronor och samhällsvinsten av att omfördela ytterligare en krona måste vara minst 2,15 kronor.¹¹ Om den samlade skattesatsen istället är 62,8 procent är effektivitetsförlusten 0,61 och 0,93 kronor för skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning. Den effektiva marginalskatten som maximerar skatteintäkterna är 83 respektive 82 procent om individa skatteintäkter finansierar kollektiva nyttigheter och 80 respektive 79 procent om de finansierar omfördelning.

Eftersom det råder osäkerhet om exakt hur stor den beskattningsbara inkomst elasticiteten är beräknas effektivitetsförlusten vid tre olika elasticiteter, en låg (0,3), en relativt hög (0,5) och en mittemellan (0,4). Vid en låg beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,3 procent ökar den marginella effektivitetsförlusten till 0,86 respektive 0,68 om skatteintäkterna används till att finansiera kollektiva nyttigheter vid de två olika effektiva

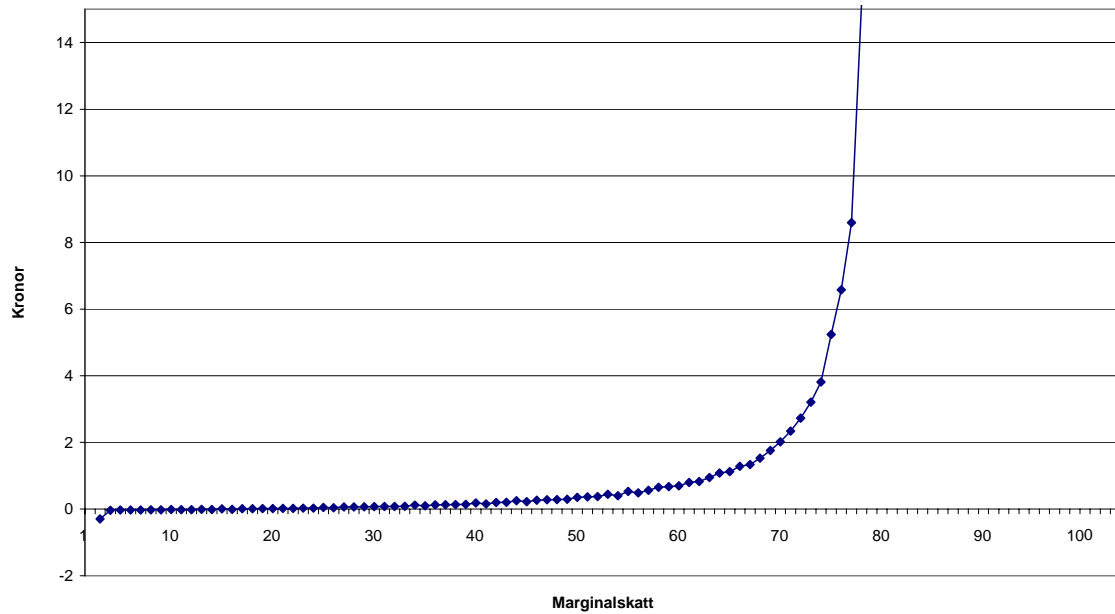
marginalskattesatserna. Om skatteintäkterna istället omfördelas ökar effektivitetsförlusten till 1,42 respektive 1,03 för de två skattesatserna. Vid en beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,4 är effektivitetsförlusten av att öka skatten med en procentenhet knappt dubbelt så stor som när den traditionella arbetsutbudselasticiteten används. 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 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.

Som framgår av tabellen är effektivitetsförlusten lägre och skattesatsen som maximerar Lafferkurvan högre om de indrivna skatteintäkterna används till kollektiva nyttigheter. 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. Vid låga marginalskatter är den marginella effektivitetsförlusten negativ, det vill säga samhällsvinsten ökar av att driva in skatteintäkter för att finansiera kollektiva nyttigheter. Figur 7 visar den marginella och totala effektivitetsförlusten vid olika effektiva marginalskattesatser när skatteintäkterna används till kollektiva nyttigheter.

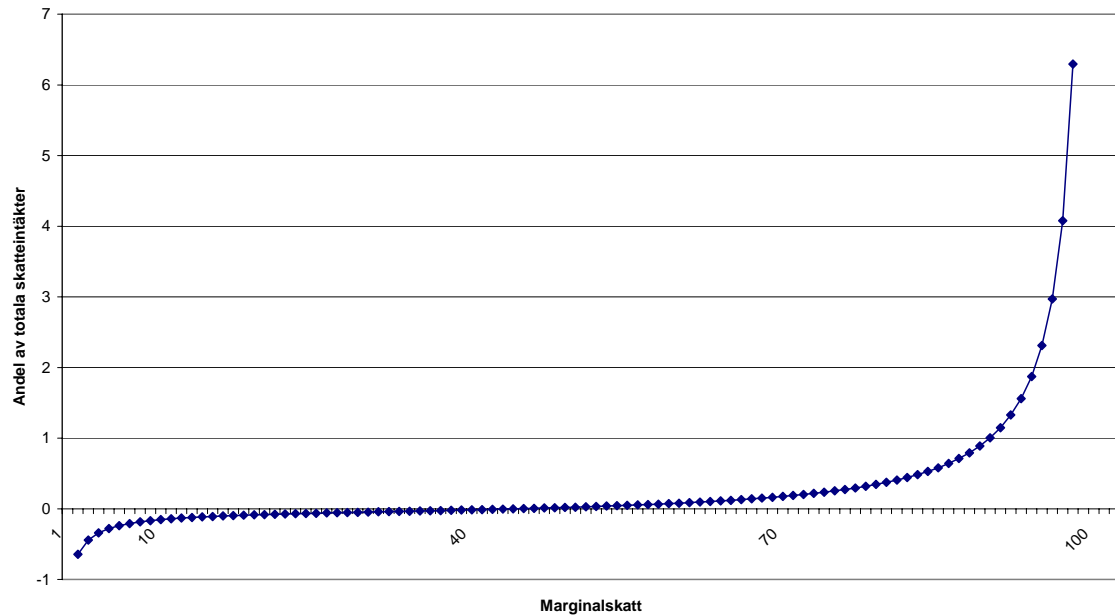
Figur 7. Total och marginell effektivitetsförlust av skatteintäkter spenderade på kollektiva nyttigheter vid olika effektiva marginalskattesatser

¹¹ 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.

Marginell effektivitetsförlust i kronor



Total effektivitetsförlust i andel av totala skatteintäkter



Notera: En beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,4 har använts.

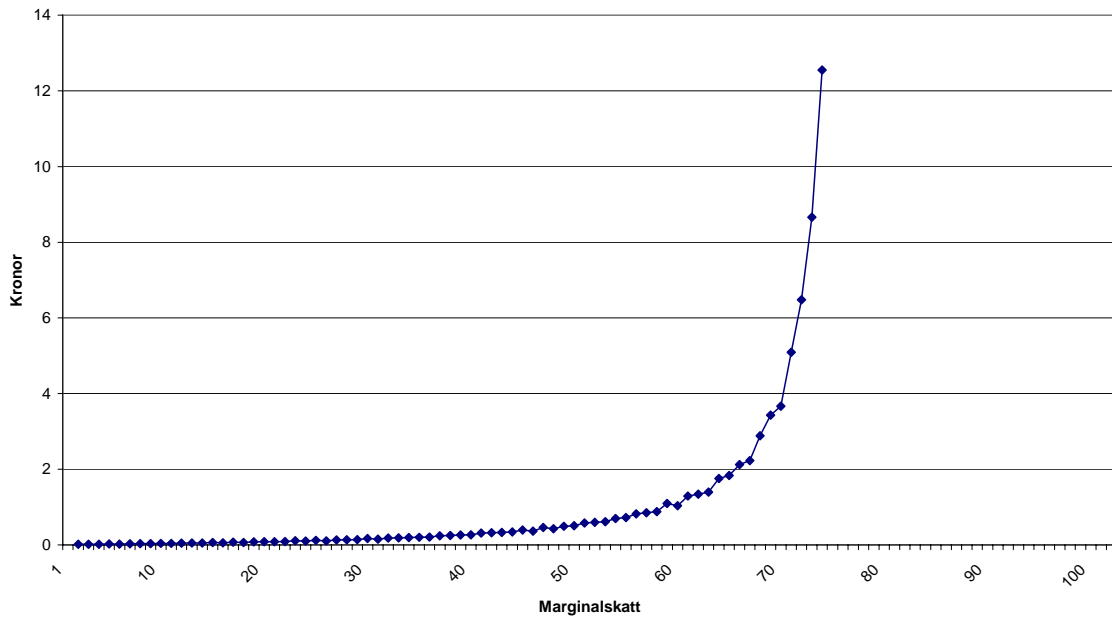
Som framgår av figuren är den marginella effektivitetsförlusten negativ (dvs det är en effektivitetsvinst av att höja den effektiva marginalskattesatsen med en procentenhet för att öka utgifterna på kollektiva nyttigheter) fram till en skattesats på ungefär 15 procent.

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

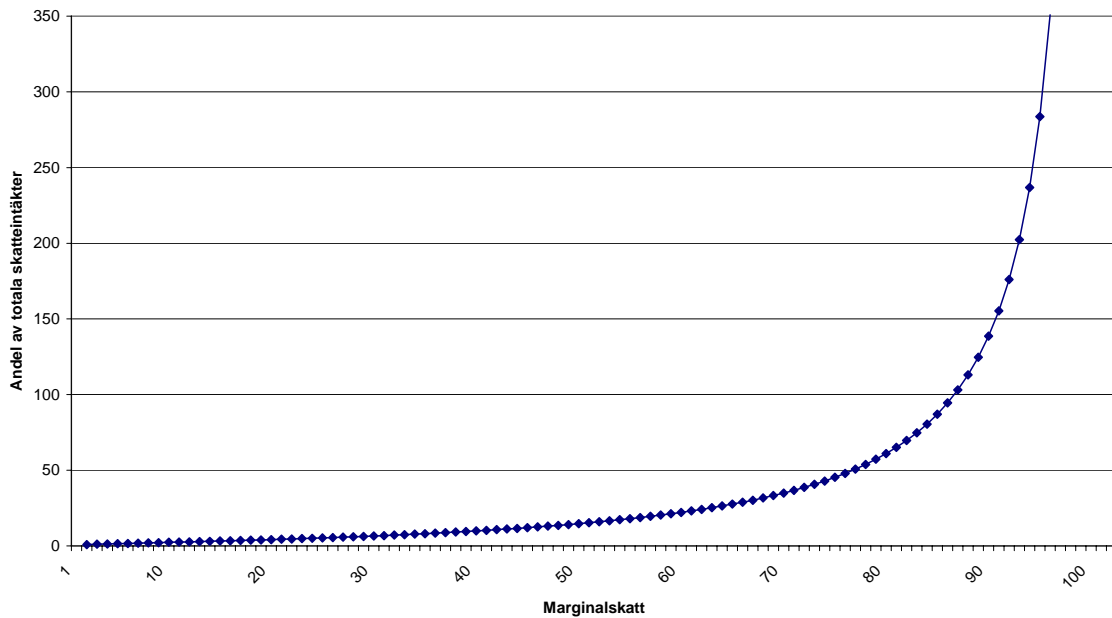
Omfördelas skatteintäkterna däremot subventioneras individers privata konsumtion vilket reducerar deras arbetsutbud och resulterar i större effektivitetsförluster. Figur 8 visar hur marginell och total effektivitetsförlust beror på storleken av marginalskatten när skatteintäkterna omfördelas. Historiskt 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 och den totala effektivitetsförlusten. Vid en effektiv marginalskattesats på 66 procent utgör den marginella effektivitetsförlusten 2,12 kronor och den totala effektivitetsförlusten 29 procent av de totala skatteintäkterna. Vid skattesatser däröver skjuter effektivitetsförlusten i höjden. Även om man ska tolka siffrorna med stor tillförsikt visar figuren att det inte är speciellt kostsamt med låga skattesatser men att höga effektiva marginalskattesatser är associerade med betydande effektivitetsförluster.

Figur 8. Total och marginell effektivitetsförlust av skatteintäkter som omfördelas vid olika marginalskattesatser

Marginell effektivitetsförlust i kronor



Total effektivitetsförlust som andel av totala skatteintäkter



Notera: En beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,4 har använts.

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 för mycket (litet) på omfördelning respektive kollektiva nyttigheter.

För att motivera ökningen av den offentliga sektorn sedan 1950-talet måste antingen värdet av den offentliga sektorns aktiviteter ha ökat eller/och 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 därefter optimerar storleken på den offentliga sektorn. Troligtvis är detta inte fallet. En viss del av ökningen i den offentliga sektorn kan säkerligen förklaras av ökad efterfråga och ett mer effektivt skattesystem men en del av ökningen som ägt rum i Sverige och övriga världen kan troligen tillskrivas det politiska systemet. Det politiska systemet med bland annat majoritetsbeslut, 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 investeringar sker, var man arbetar 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.

Samtidigt som det blir mer kostsamt att driva in skatteintäkter ökar trycket på utgiftssidan. Den demografiska utvecklingen med en större andel äldre i proportion till yrkesverksamma innebär att färre ska bekosta alltför många kostnader för vård och omsorg vilket sätter press på de offentliga utgifterna. Dessutom efterfrågar vi mer och bättre vård, omsorg och utbildning rent allmänt 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 60-80 procent av all omfördelning omfördelas till samma individ under året eller under livet innebär att det finnas 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 marginalsattesatsens storlek presenteras i Tabell 6 effektivitetsförlusten vid lägre effektiva marginalsattesatser. Vid en effektiv marginalsattesats 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 marginalsattesats på 50 procent är effektivitetsförlusten än lägre, 0,32 och 0,59 kronor för en skattekrona spenderad på kollektiva nyttigheter respektive omfördelning.

Tabell 6. Marginella effektivitetsförluster vid lägre effektiva marginalsattesatser, beräkningarna baserade på en beskattningsbarinkomst elasticitet på 0,4

Skattesats:	Marginell effektivitetsförlust när skatteintäkterna används till:	
	<i>Kollektiva nyttigheter (KN)</i>	<i>Omfördelning (O)</i>
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

Slutsatser

I princip alla skatter leder till förändrat 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. 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 känsliga 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 i¹², skatteplanering eller rent av skattefusk. Ett bättre känslighetsmått som inkluderar dessa beteende förändringar 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 omfördelade 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.

¹² Kompensationen kan tas ut i lön som beskattas eller i form av skattesubventionerad konsumtion på arbetet (påkostat kontor, interna konferenser och andra fringe benefits).

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.
- 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*, Cmbridge University Press.
- OECD, 2008, Revenue Statistics.
- Pettersson, T. & T Pettersson , 2003, Fördelning ur ett livscykelerspektiv, 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 gjordes 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.