

*Roland Granqvist*

### 1. Inledning

DET ÄR EN vanlig uppfattning bland ekonomer att skatter leder till effektivitetsförluster i ekonomin, och att dessa blir stora när skattnivåerna, som i Sverige, är relativt höga. En person kan ha denna uppfattning utan att vara motståndare till en modern välfärdsstat med betydande skattefinansiering av sådant som sjukvård, utbildning och omsorg. Personen kan betrakta dessa förluster som ett pris värt att betala för att realisera de mål välfärdsstaten förknippas med. Den som blir övertygad om att skatter leder till stora effektivitetsförluster torde emellertid därmed också bli mer benägen att ifrågasätta en dylik välfärdsstat. Det är troligt att ovanstående uppfattning bland ekonomer påverkar den allmänna opinionen i denna riktning. Denna påverkan kan vara stor eftersom den ekonomiska analysen på detta område inte är särskilt lättillgänglig. Det är därför troligt att ekonomiska experters mätresultat och bedömningar, även om dessa är felaktiga, blir direkt avgörande för många människors uppfattning om skatternas skadliga effekter på ekonomin. Detta förstärks av att enigheten bland experter över hela världen är stor om grunderna för hur effektivitetsförlusterna skall mätas.

I den svenska debatten har framförts tesen att högre skatter leder till lägre ekonomisk tillväxt.<sup>2</sup> Den empiriska grunden för denna tes har ifrågasatts.<sup>3</sup> I en kommentar menar Agell (1996) att det inte är empiriska studier av hur skatter påverkar ekonomisk tillväxt som ligger till grund för de flesta akademiska ekonomers varningar för skatternas skadliga effekter. Han menar att det i stället är den konventionella ekonomiska analysen av skatters dödviktskostnad, enligt vilken effektivitetsförlusterna av höga skattnivåer är stora. Agell hävdar också att detta är en bättre grund.

Det finns emellertid skäl att ifrågasätta den konventionella analysen av skatters dödviktskostnad. I denna artikel skall jag söka visa att de mått ekonomer använder i denna analys är irrelevanta och att

de innebär att effektivitetsförluster av skatter systematiskt överskattas. Min framställning bygger på forskning i samarbete med Hans Lind, främst Granqvist & Lind (2000), (2001b) och (2005).<sup>4</sup> Kritiken i dessa artiklar innebär att grunderna för de konventionella sätten att mäta skatternas skadliga effekter på ekonomin måste ifrågasättas. Denna kritik är tillämplig på de flesta analyser av effektivitetsförluster av skatter. De analyser som närmare diskuteras i denna artikel är i allt väsentligt typiska för den konventionella analysen.

## 2. Den konventionella analysen

DEN KONVENTIONELLA EKONOMISKA analysen av skatters skadliga effekter på ekonomin kan åskådliggöras med följande enkla exempel.

1) Antag att en person, P, arbetar 40 tim/vecka och tjänar 4000 kr/vecka i en situation där det inte finns några skatter.

2) En inkomstskatt införs. För att förenkla antas att skattesatsen, 30 procent, är densamma vid alla inkomstnivåer. Vidare antas att P:s arbetsinsats förblir oförändrad. P betalar alltså en inkomstskatt på 1200 kr/vecka.

P antas vara rationell i den meningen att hon väljer den arbetsinsats som maximerar den egna välfärden och att hennes välfärd endast påverkas av den egna konsumtionen. Vidare antas hon fritt kunna välja vilken arbetsinsats hon vill till bruttolönen 100 kr/tim. Slutligen antas att skatteintäkten inte alls påverkar P:s egen välfärd. För att ytterligare förenkla inriktar vi oss enbart på effektivitetsförlusten av inkomstskattens påverkan på arbetsinsatsen och bortser från t. ex. administrativa kostnader för skatten.<sup>2</sup>

Det kan kanske tyckas märkligt att införandet av inkomstskatten inte påverkar skattebetalarens arbetsinsats. Borde inte en rationell individ *minska* sin arbetsinsats när man inför en proportionell inkomstskatt? Nej, inte nödvändigtvis. Om fritid är en normal nytthet, dvs. något man konsumerar *mindre* av när den disponibla inkomsten sjunker, så leder denna »inkomsteffekt» till minskad

fritid och *ökad* arbetsinsats. Detta motverkar, helt eller delvis, »substitutionseffekten», dvs. den *minskade* arbetsinsats som beror på att nettoersättningen per arbetstimme sjunker på grund av inkomstskatten.

Införandet av inkomstskatten innebär att det uppstår en skattekil, dvs. en skillnad mellan den nettolön P erhåller, 70 kr/tim, och den bruttolön arbetsgivaren betalar, 100 kr/tim. Enligt den konventionella analysen leder skattekilens till minskad social välfärd, ty den innebär att en del arbete inte kommer att utföras, trots att det skulle ha kunnat öka den sociala välfärden i den meningen att någon eller några skulle få det bättre utan att någon annan får det sämre.

Antag att man ersätter inkomstskatten med en klumpsummeskatt, dvs. en skatt som är lika stor oberoende av P:s arbetsinsats. Med en sådan skatt uppstår inte någon skattekil; P erhåller precis lika mycket som arbetsgivaren betalar, dvs. 100 kr/tim, och hon kommer då att arbeta *mer* än 40 tim/vecka. Antag att P:s välfärd skulle bli precis lika hög med en klumpsummeskatt på 1400 kr/vecka som med inkomstskatten. Enligt den konventionella analysen är då 1400 kr ett mått på förlusten av inkomstskatten. Skillnaden mellan klumpsummeskatten och inkomstskatten, dvs.  $1400 - 1200 = 200$ , är således ett mått på förlusten av inkomstskatten *utöver* själva skattebeloppet.

När man tar ställning till detta skattefinansierade projekt är det inte tillräckligt att beakta hur välfärden påverkas av själva skatteöverföringen, dvs. skillnaden mellan välfärdsvinsten av skatteintäkten på 1200 kr och välfärdsförlusten av skattebetalningen på 1200 kr. Man måste också beakta effektivitetsförlusten – eller dödviktskostnaden, dvs. förlusten *utöver* själva skattebeloppet – vilken, enligt det konventionella måttet, är 200 kr.<sup>5</sup> Följande är ett typiskt exempel på en grundläggande definition av dödviktskostnad:

En skatts dödviktskostnad är den kostnad som skattebetalaren (eller den individ som undviker beskattning genom att förändra sitt beteende) drabbas av utöver den skatt som han betalar (Kay, 1990, s. 48).<sup>6</sup>

Den konventionella analysen tycks övertygande. Skattekillen innebär att visst arbete inte kommer att utföras, trots att det skulle öka välfärden för åtminstone någon utan att minska den för någon annan. Det framstår som rimligt att betrakta detta som en kostnad för inkomstkatten, *utöver* den förlust av själva skattebeloppet som P drabbas av. Det är också den konventionella uppfattningen i ekonomisk litteratur, där det vanligaste måttet på effektivitetsförlusten av en skatt är skillnaden mellan

a) skattebetalarens »equivalent variation», dvs. den maximala klumpsummeskatt skattebetalaren kan betala utan att dennes välfärd blir mindre än om skatten införs,<sup>7</sup>

och

b) det faktiska skattebeloppet.

3. Kritik av den konventionella analysen

LÅT OSS NU se närmare på denna analys. I ovanstående exempel kan man urskilja följande tre alternativ:

*A*: alternativet *utan* inkomstkatt. P betalar inte någon skatt och arbetar 40 tim/vecka.

*B*: alternativet *med* inkomstkatt. P betalar 1200 kr/vecka i *inkomstkatt* och arbetar 40 tim/vecka.

*H*: ett *hypotetiskt* alternativ, där P betalar en *klumpsummeskatt* på 1400 kr/vecka och arbetar *mer* än 40 tim/vecka.

Den konventionella analysen bygger på en jämförelse mellan *B* och *H*. Eftersom skatteintäkten är 200 kr större i *H* så kan alla som har nytta av skatteintäkten i *B* få minst lika stor välfärd i *H*, och åtminstone någon kan få ökad välfärd. P:s välfärd är lika stor i *B* och *H*. Det betyder att *B* Paretdomineras av *H*, dvs. alla har minst lika hög välfärd i *H* som i *B*, och åtminstone någon har högre.

Jämförelsen mellan *B* och *H* är emellertid *irrelevant* när man tar ställning till om inkomstkatten skall införas eller ej. När man sä-

ger att inkomstskatten leder till effektivitetsförluster, och att dessa måste beaktas när man tar ställning till denna inkomstskatt, så menar man att dessa förluster uppstår då man går från *A* till *B*. Förluster som skulle uppstå om man hade gått från *H* till *B*, vilket det konventionella måttet egentligen gäller, är därvid *irrelevanta*.<sup>8</sup>

Nu skulle man kanske kunna hävda att även om jämförelsen mellan *H* och *B* är irrelevant så kan den konventionella dödviktskostnaden, dvs. i ovanstående fall 200 kr/vecka, vara ett rimligt mått på hur stor effektivitetsförlusten är. Det skulle kunna vara så att effektivitetsförlusten blir lika stor vid övergången från *A* till *B* som vid övergången från *H* till *B*.

Så är emellertid *inte* fallet. Effektivitetsförlusten blir *större* om den beräknas på det konventionella sättet, dvs. på grundval av en jämförelse mellan *B* och det irrelevanta *H*, än om den beräknas på grundval av en jämförelse mellan *B* och *A*. Vid införandet av inkomstskatten, dvs. vid övergången från *A* till *B*, förblir arbetsinsatsen, och därmed också fritidskonsumtionen, oförändrad. P gör en välfärdsförlust genom betalningen av själva skattebeloppet, dvs. 1200 kr, vilket minskar hennes konsumtion av varor och tjänster med 1200 kr. Någon förlust *utöver* skattebeloppet drabbas varken P eller någon annan av.

Det uppstår alltså inte någon dödviktskostnad enligt en rimlig tolkning av Kays definition i avsnitt 2. Det kan noteras att Kay (1990, s. 48) i meningen efter denna definition skriver att dödviktskostnaden är den förlust som elimineras genom klumpsummeskatter. Kärnan i den kritik som här framförs är att om man gör den senare preciseringen så är dödviktskostnaden av en skatt *irrelevant* när man tar ställning till om denna skatt skall införas eller ej. Men så är *inte* fallet om dödviktskostnaden betraktas som en faktisk förlust som skattebetalaren drabbas av *utöver* förlusten av konsumtion motsvarande själva skattebeloppet. *Denna* förlust är givetvis relevant vid detta beslut.

Men hur kan då P betala en klumpsummeskatt på 1400 kr utan att välfärden blir mindre än i *B*? Skälet är att P gör en nettovinst genom att öka sitt arbetsutbud vid (den *hypotetiska*) övergången från

*A* till *H*. Vid denna övergång blir *P* fattigare på grund av klumpsummeskatten. Detta gör att *P* kan minska sin välfärdsförlust av klumpsummeskatten genom att öka sin arbetsinsats. Värdet av den ökade konsumtion av varor och tjänster som detta möjliggör överstiger värdet av den minskade fritidskonsumtionen med 200 kr. *P*:s förlust av klumpsummeskatten på 1400 kr blir därför 200 kr mindre än förlusten av varor och tjänster motsvarande 1400 kr. *P* är därför villig att betala 200 kr mer i klumpsummeskatt än hon betalar i inkomstskatt.

*P*:s välfärd skulle bli *lika stor* som i *B* om hon betalar en klumpsummeskatt på 1200 kr, dvs. lika mycket som hon betalar i inkomstskatt, *givet arbetsinsatsen i A*. I båda fallen skulle hon då ha drabbats av en förlust motsvarande 1200 kr i minskad konsumtion av varor och tjänster. Detta visar att *P*:s förlust av *inkomstskatten* är 1200 kr, dvs. det uppstår inte någon förlust utöver skattebeloppet när inkomstskatten införs.

Men skulle inte *P* ha *ökat* sin arbetsinsats om hon hade betalt en klumpsummeskatt på 1200 kr? Jo, hon kan ju därmed göra en nettovinst, ty vinsten av den högre konsumtionen av varor och tjänster är större än förlusten av den minskade fritiden. Det innebär att hennes förlust då skulle bli *mindre* än i *B*. I den konventionella analysen tolkas detta som att *P*:s förlust i *B* är *större* än 1200 kr. Enligt ovanstående kritik är skälet ett annat till att *P*:s förlust av en klumpsummeskatt på 1200 kr skulle bli mindre än *P*:s förlust av inkomstskatten på 1200 kr; i det första fallet gör *P* en nettovinst genom att öka sin arbetsinsats, men om inkomstskatten införs så uppstår inte någon sådan nettovinst eftersom *P*:s arbetsinsats är oförändrad.

Införandet av skatten innebär således enbart en ren transferering av 1200 kr från privat till offentlig konsumtion. Det uppstår alltså inte någon förlust *utöver* den förlust som ligger i att *P*:s konsumtion av varor och tjänster minskar med skattebeloppet vid övergången från *A* till *B*. Effektivitetsförlusten är alltså 0. Enligt den konventionella analysen är emellertid dödviktskostnaden 200 kr, vilket alltså innebär en överskattning av effektivitetsförlusten med 200 kr. Över-

skattningen är alltså 100 procent av dödviktskostnaden i detta fall.

Det konventionella måttet på dödviktskostnad strider mot en grundläggande aspekt av villkoret *Independence of irrelevant alternatives* (Oberoende av irrelevanta alternativ). Detta är mest känt genom Arrows s.k. »omöjlighetsteorem» (Arrow 1951/1963), enligt vilket det inte är möjligt att aggregera individuella preferensordningar till en social preferensordning utan att komma i konflikt med åtminstone något av ett antal villkor, bl.a. »oberoendevillkoret». I Arrows formulering innehåller detta villkor två aspekter: irrelevansaspekten och ordningsaspekten.<sup>9</sup> Irrelevansaspekten utesluter all information om »irrelevanta» alternativ, medan ordningsaspekten utesluter all annan information än individuella preferensordningar.

Ordningsaspekten utesluter till exempel all information om intensiteten av de individuella preferenserna och all interpersonell jämförelse mellan dessa. Det kan nu hävdas att ett socialt val, säg mellan  $x$  och  $y$ , inte bara skall påverkas av individers preferensordningar mellan  $x$  och  $y$ , utan *också* av, till exempel, interpersonella jämförelser av intensiteten i dessa preferenser. Ordningsaspekten kan alltså ifrågasättas. Däremot kan hävdas att *irrelevansaspekten* är ett nödvändigt villkor; det sociala valet mellan  $x$  och  $y$  skall inte påverkas av individers preferenser för något tredje alternativ, säg  $z$ . Följande formulering av oberoendevillkoret utesluter irrelevanta alternativ men tillåter annan information än individuella preferensordningar, t.ex. interpersonella jämförelser mellan individers preferenser:

Den sociala prioriteringen mellan två alternativ måste förbli densamma om informationen om individers nytta i dessa alternativ är oförändrad, vilket i specialfallet med ordinala, ej jämförbara nyttor innebär att individernas preferensordningar mellan alternativen är oförändrade (Sen, 1979/1997, s. 330).<sup>10</sup>

Antag att några individers preferenser mellan  $y$  och  $z$  förändras, samt att alla individers preferenser mellan  $x$  och  $y$  förblir oförändrade. Den sociala prioriteringen mellan  $x$  och  $y$  måste, enligt ovanstående villkor, förbli oförändrad eftersom den individuella nytto-

informationen om  $x$  och  $y$  förblir oförändrad. Preferenserna mellan  $y$  och  $z$  är »irrelevanta» i den sociala prioriteringen mellan  $x$  och  $y$ . Förändringen i preferenserna mellan  $y$  och  $z$  skall därför inte påverka den sociala prioriteringen mellan  $x$  och  $y$ .

Ng (1983, s. 144) menar att var och en som verkligen förstår innebörden av irrelevansaspekten också kommer att acceptera detta villkor. Han noterar att de flesta som avvisar irrelevansaspekten har missförstått den. Han tar ett exempel, där valet mellan två presidentkandidater,  $X$  och  $Y$ , är beroende av om en tredje potentiell kandidat,  $Z$ , är i livet eller ej. Det kan t. ex. vara så att  $X$  föredras framför  $Y$  om  $Z$  är i livet, och att  $Y$  föredras framför  $X$  om  $Z$  inte är i livet. Detta kan tyckas strida mot irrelevansaspekten. Men vi måste skilja mellan

- 1)  $X$  och  $Y$ , givet att  $Z$  är i livet
- 2)  $X$  och  $Y$ , givet att  $Z$  *inte* är i livet

Det strider inte nödvändigtvis mot irrelevansaspekten att det sociala valet mellan  $X$  och  $Y$  blir olika i dessa två fall.<sup>11</sup> Individens preferenser kan vara olika i de två fallen. Men det skulle strida mot irrelevansaspekten om det sociala valet mellan  $X$  och  $Y$ , givet att  $Z$  är i livet, beror på individens preferenser mellan  $X$  och  $Y$ , givet att  $Z$  *inte* är i livet, eller något annat alternativ än de relevanta, dvs.  $X$  och  $Y$ , givet att  $Z$  är i livet.

Enligt en sedan länge etablerad konvention i den ekonomiska litteraturen skall dödviktskostnaden inkluderas som en kostnad i det sociala valet mellan att införa skatten och att inte göra det.<sup>12</sup> Det betyder att dödviktskostnaden påverkar den sociala prioriteringen mellan dessa alternativ, dvs.  $A$  och  $B$  i ovanstående exempel. Detta blir ett allvarligt problem därför att storleken av dödviktskostnaden, som den konventionellt mäts, påverkas av det »irrelevanta» alternativ i vilket skattebetalaren betalar en klumpsummeskatt, dvs.  $H$  i ovanstående exempel. Ju större nettovinst skattebetalaren kan göra genom att förändra sitt arbetsutbud när man går från  $A$  till  $H$  desto större blir dödviktskostnaden för inkomstskatten, även om det *faktiska* arbetsutbudet inte förändras. Ovanstående konven-

tion strider därför mot oberoendevillkoret som det formulerades ovan. Även om alla individers preferenser mellan de »relevanta» alternativen *A* och *B* är oförändrade så kan, om man följer denna konvention, en förändring av individers preferenser mellan *A* och det »irrelevanta» *H* förändra den sociala prioriteringen mellan *A* och *B*.

Låt oss anknyta till exemplet i avsnitt 2 och tänka oss en annan skattebetalare, *Q*, som är villig att betala 1300 kr för att slippa inkomstskatten, men som i alla relevanta avseenden är identisk med *P*. Antag att nyttan för *P* och *Q* är lika stor såväl i *A* som i *B* och att nyttoförlusten av själva skattebeloppet på 1200 kr är lika stor för *P* och *Q*. Antag också att skatteintäkten på 1200 kr används på samma sätt i båda fallen så att nyttoökningen för varje individ som har nytta av skatteintäkten blir lika stor i båda fallen. Det betyder att nyttoinformationerna i *A* och *B* är identisk i de två fallen; nyttan för *P* och *Q*, liksom för alla individer som har nytta av skatten, är lika stor såväl i *A* som i *B*. Enligt ovanstående konvention måste den sociala prioriteringen av skatten på *P* bli lägre än skatten på *Q*, eftersom dödviktskostnaden är dubbelt så stor för *P* som för *Q*, för vilken dödviktskostnaden är 1300 kr – 1200 kr = 100 kr, och såväl nyttovinsten av skatteintäkten på 1200 kr som skattebetalarnas nyttoförlust av skattebeloppet på 1200 kr är lika i båda fallen.

Denna sociala prioritering står i konflikt med irrelevansaspekten, enligt vilken den sociala prioriteringen måste vara densamma i båda fallen därför att nyttoinformationerna om de »relevanta» alternativen, *A* och *B*, är identisk i de två fallen. Nyttan av skatteintäkterna i *B* är lika stor och nyttoförlusten av skattebeloppet är lika stor. Det förhållandet att vissa individers nytta i *H* skulle vara mindre i fall *Q*, där skatteintäkterna blir 1300 kr, än i fall *P*, där skatteintäkterna blir 1400 kr, skall inte påverka det sociala valet att införa inkomstskatten eftersom *H* är »irrelevant» i detta val, som endast skall påverkas av information om de »relevanta» alternativen, dvs. *A* och *B*.<sup>13</sup>

Irrelevansaspekten framstår alltså som ett mycket rimligt villkor för den typ av analyser som här diskuteras. I den mån man låter pri-

oriteringen mellan två alternativ påverkas av mått som strider mot detta villkor så är det därför rimligt att man också ger en ordentlig argumentation för en sådan praxis. Av ovanstående analys framgår att den konventionella dödviktskostnaden är ett sådant mått. Denna konflikt har, såvitt jag vet, inte diskuterats i den ekonomiska litteraturen om effektivitetsförluster av skatter.<sup>14</sup> Man förefaller inte ha varit medveten om den och därför inte ens uppmärksammat behovet av någon sådan argumentation. Mot ovanstående bakgrund är det svårt att se hur en dylik argumentation skulle kunna vara övertygande. Låt oss se på två tänkbara argument:

(1) »Enligt Arrows omöjlighetsteorem är det inte möjligt att aggregera individuella preferenser till sociala preferenser utan att komma i konflikt med åtminstone ett av Arrows villkor. De andra villkoren, t.ex. Paretokriteriet, framstår som ännu rimligare än oberoendevillkoret. Konflikten med det senare kan därför sägas vara att föredra framför en konflikt med något av de andra villkoren.»

Detta argument bygger på en missuppfattning av Arrows teorem. Informationsbasen för detta teorem är ordinala preferenser som inte är interpersonellt jämförbara. Det har visats att den avgörande begränsningen i denna informationsbas är att preferenserna inte är interpersonellt jämförbara.<sup>15</sup> Omöjligheten kvarstår sålunda om man tillåter kardinala preferenser, men utesluter interpersonella jämförelser mellan dessa. Å andra sidan kan *alla* Arrows villkor uppfyllas om informationsbasen utvidgas genom att tillåta interpersonella jämförelser, även om dessa jämförelser endast är ordinala, och Arrows villkor omformuleras på ett adekvat sätt som tillåter sådana jämförelser. Ovanstående konflikt kan alltså undvikas, utan att konflikt uppstår med något av de andra villkoren i Arrows teorem, om informationsbasen utvidgas till att omfatta interpersonella jämförelser av preferenser.

(2) »Det är sant att det konventionella måttet på dödviktskostnaden av en skatt, och därmed konventionen att beakta denna som en kostnad som adderas till själva skattebeloppet när man

tar ställning till om denna skatt skall införas, påverkas av ett »irrelevant» alternativ med klumpsummeskatt, dvs. *H* i ovanstående exempel. Men i den konventionella analysen används *H* endast som ett analytiskt hjälpmedel för att mäta hur stor förlust utöver själva skattebeloppet som individerna drabbas av när man inför skatten, dvs. när man går från *A* till *B*. Eftersom dödviktskostnaden är ett bra mått på storleken av denna förlust är inte ovanstående konflikt problematisk.»

Detta argument skulle vara övertygande om dödviktskostnaden, som den konventionellt mäts, verkligen vore ett bra mått på denna förlust. Men så är inte fallet. Det konventionella måttet på dödviktskostnaden av en inkomstskatt *överskattar* den förlust utöver skattebetalarens förlust av varor och tjänster motsvarande själva skattebeloppet som individerna drabbas av när man inför inkomstskatten, givet de standardantaganden som vanligen görs, om arbetsutbudet påverkas av en inkomsteffekt. Detta berördes tidigare i detta avsnitt och kommer att visas närmare i nästa avsnitt.

4. De konventionella måtten leder till

systematiska överskattningar av skatters välfärd förluster

DET KONVENTIONELLA DÖDVIKTSKOSTNADSMÅTTET *överskattar* alltså effektivitetsförlusten av skatten i ovanstående exempel. Källan till överskattningen ligger i att detta mått är beroende av ett *irrelevant* alternativ, där skattebetalaren betalar en klumpsummeskatt. Låt oss se hur *P* skulle påverkas om man hade infört klumpsummeskatten, dvs. vid övergången från *A* till *H*:

- 1) Klumpsummeskatten betalas, vilket *minskar* den möjliga privata konsumtionen med 1 400 kr och *minskar* *P*:s välfärd.
- 2) Arbetsutbudet ökar, vilket *ökar* den möjliga privata konsumtionen, *minskar* fritidskonsumtionen och *ökar* *P*:s välfärd motsvarande 200 kr i privat konsumtion.

Låt oss först bortse från 2) och anta att *P* bara betalar klumpsummeskatten på 1 400 kr. Det är tydligt att detta skulle leda till en

minskning av den möjliga privata konsumtionen med ett lika stort belopp. Detta skulle emellertid innebära att P:s välfärd blir 200 kr *mindre* än i *B*, där den möjliga privata konsumtionen endast minskar med 1200 kr. Det är först sedan P *ökat* arbetsutbudet som välfärden blir lika stor som i *B*. Den sammanlagda effekten av 1) och 2) innebär att P:s välfärd minskar med 1200 kr, dvs. med *mindre* än 1400 kr, dvs. det belopp P betalar i klumpsummeskatt. Skälet till detta är att P gör en nettovinst genom att byta ut *mindre* värdefull fritid mot *mer* värdefullt arbete. P gör denna nettovinst eftersom arbetsutbudet påverkas av en inkomsteffekt. Vi kan alltså sluta oss till att den konventionella dödviktskostnaden överskattar förlusten utöver själva skattebeloppet om arbetsutbudet påverkas av en inkomsteffekt.

Det är alltså endast i det specialfall där arbetsutbudet inte påverkas av några inkomsteffekter som den konventionella dödviktskostnaden inte överskattar förlusten utöver skattebeloppet. Generellt är detta specialfall orealistiskt. Det *kompenserade* arbetsutbudet är *mindre* än det *okompenserade* enligt de flesta empiriska undersökningar av inkomstskatters effekter på skattebetalarnas arbetsutbud.<sup>16</sup> Om det inte hade funnits någon inkomsteffekt så skulle dessa ha varit lika stora. Det betyder att den konventionella dödviktskostnaden, *även om* man utgår från standardantagandena, *överskattar* de skadliga effekterna av inkomstskatter, dvs. den förlust utöver skattebeloppet som individerna drabbas av.

Låt oss generalisera ovanstående resonemang. Som i ovanstående exempel utgår vi från standardantagandena och begränsar oss till det fall där man inför en skatt i en situation utan skatter, där resursallokeringen är Paretoeffektiv, säg *A*. Storleken av skattebeloppet i *B*, tillståndet efter skatt, är  $K_B$ .  $K_B$  anger således den minskning av den möjliga privata konsumtionen som betalningen av själva skattebeloppet innebär, vid given kvantitet av det som beskattas i *B*.<sup>17</sup> Om vi låter *X* beteckna den konventionella dödviktskostnaden så blir  $(X + K_B)$  det belopp som betalas i klumpsummeskatt i *H*.

Antag först att det som beskattas i *B* inte påverkas av någon inkomsteffekt. Det betyder att kvantiteten av det som beskattas för-

blir oförändrad när klumpsummeskatten införs, dvs. när man går från  $A$  till  $H$ . Det enda som händer är att konsumtionen, av annat än det som beskattas i  $B$ , minskar med det belopp som betalas i klumpsummeskatt, dvs.  $(X + K_B)$ . Låt  $K_H$  beteckna förlusten av klumpsummeskatten, vilken mäts i samma termer som  $K_B$ .  $K_H$  är i *detta* fall lika stor som  $(X + K_B)$ . Således gäller:

$$X = K_H - K_B \quad (1)$$

Skattebetalarens välfärd är, enligt förutsättningarna, lika stor i  $B$  som i  $H$ . Därför är  $K_H$  inte bara förlusten av *klumpsummeskatten* utan också förlusten av skatten. Eftersom  $K_B$  är förlusten av skattebeloppet så blir förlusten *utöver* skattebeloppet  $(K_H - K_B)$ . Enligt (1) är detta just vad den konventionella dödviktskostnaden mäter i *detta* fall, där det som beskattas inte påverkas av någon inkomsteffekt. Denna förlust mäts i termer av konsumtion av annat än det som beskattas i  $B$ .

Låt oss i stället anta att det som beskattas i  $B$  påverkas av en inkomsteffekt. Då kommer skattebetalaren, vid övergången från  $A$  till  $H$ , att göra en substitution mellan det som beskattas i  $B$  och *annan* konsumtion. Denna substitution görs därför att skattebetalaren därmed gör en nettovinst. Denna nettovinst innebär att skattebetalarens förlust vid övergången från  $A$  till  $H$ , dvs.  $K_H$ , måste bli *mindre* än det belopp som betalas i klumpsummeskatt, dvs.  $(X + K_B)$ , som förlusten skulle ha blivit om skattebetalaren *inte* hade fått möjlighet att förändra kvantiteten av det som beskattas i  $B$  vid övergången från  $A$  till  $H$ . Av detta följer:

$$X > K_H - K_B \quad (2)$$

Den konventionella dödviktskostnaden *överskattar* alltså förlusten utöver skattebeloppet när det som beskattas i  $B$  påverkas av en inkomsteffekt.

En vanlig uppfattning i den ekonomiska litteraturen är att förlusten av en klumpsummeskatt är lika stor som förlusten av det belopp som betalas i klumpsummeskatt.<sup>18</sup> Det är självklart att den konventionella dödviktskostnaden av en klumpsummeskatt är 0, men

detta bygger på en jämförelse mellan två förluster som är uttryckta i *olika* termer. Förlusten av klumpsummeskatten mäts i termer av *equivalent variation*, dvs. i termer av hur mycket skattebetalaren är villig att betala för att slippa klumpsummeskatten *då skattebetalaren kan göra substitution mellan det som beskattas i B och annan konsumtion*. Det belopp som betalas i klumpsummeskatt, å andra sidan, motsvarar den minskning av den privata konsumtionen som betalningen av detta belopp skulle ha inneburit *vid given nivå på det som beskattas i B*. Om det som beskattas i B påverkas av en inkomsteffekt så blir en given förlust *större* om den mäts i termer av *equivalent variation* än om den mäts på det senare sättet.

Detta är ett kärnproblem med den konventionella analysen. Eftersom den bygger på en jämförelse mellan två förluster, vilka mäts i *olika* termer så kan skillnaden mellan dessa två, dvs. den konventionella dödviktskostnaden, *varken* tolkas i termer av *equivalent variation* eller i termer av annan konsumtion än den som beskattas i B.

Av ovanstående analys följer att den konventionella dödviktskostnaden överskattar förlusten utöver skattebeloppet,  $(K_H - K_B)$ , *oberoende* av om inkomsteffekten *motverkar* eller *förstärker* substitutionseffekten på det som beskattas. I båda fallen kommer skattebetalaren att minska sin förlust av klumpsummeskatten vid övergången från A till H genom substitution mellan det som beskattas i B och annan konsumtion. Det betyder att  $K_H$  måste bli *mindre* än  $(X + K_B)$  och att (2) därför måste gälla i *båda* fallen.

Av analysen följer också att ett bättre mått än den konventionella dödviktskostnaden på en skatts skadliga effekter är skillnaden mellan den maximala klumpsummeskatt skattebetalaren är villig att betala för att slippa skatten, givet att kvantiteten av det som beskattas i B måste vara lika stor som i A, och skattebeloppet.<sup>19</sup> Denna skillnad skulle motsvara  $(K_H - K_B)$ , vilket som framgår av (2) är *mindre* än den konventionella dödviktskostnaden.

Låt oss slutligen gå igenom några tänkbara invändningar mot ovanstående kritik:

- (1) »Vanligen används skatteintäkten till något som ökar skattebetalarnas nytta. Om varje skattebetalare kompenseras för sin

välfärdsförlust av skatten innebär det konventionella dödviktskostnadsåttet inte någon överskattning.»

I exemplet i avsnitt 2 antas att skattebetalaren inte alls har någon nytta av skatteintäkten. Detta kan givetvis ifrågasättas. Det är emellertid först när det inte finns någon inkomsteffekt som det konventionella måttet på dödviktskostnad inte innebär en överskattning av effektivitetsförlusten av skatten. Detta blir fallet om varje skattebetalare erhåller full kompensation för skatten, vilket är en helt orimlig förutsättning. Även om många *delvis* kompenseras genom den offentliga konsumtion som skatteintäkten möjliggör så torde den möjliga konsumtionen minska för många skattebetalare. I den mån arbetsinsatsen påverkas av en inkomstminskning, vilket är troligt, så innebär det konventionella måttet på dödviktskostnad en överskattning av effektivitetsförlusten.

(2) »I exemplet i avsnitt 2 antas att arbetsinsatsen är oförändrad. Vanligen minskar arbetsinsatsen när man inför en inkomstskatt, vilket leder till en minskad effektivitet i samhällsekonomin.»

Det är sant att det uppstår en effektivitetsförlust om arbetsinsatsen minskar, givet standardantagandena, men fortfarande gäller att denna överskattas med det konventionella måttet på dödviktskostnad om arbetsinsatsen påverkas av en inkomsteffekt.<sup>20</sup> Detta beror på att dödviktskostnaden, enligt detta mått, baseras på en jämförelse mellan tillståndet med inkomstskatt och det irrelevanta tillstånd där skattebetalaren betalar en klumpsummeskatt. Det innebär att dödviktskostnaden blir större ju större nettovinsten är av den hypotetiska substitutionen mellan arbete och fritid vid införandet av *klumpsummeskatten*. Denna nettovinst är emellertid irrelevant för hur samhällsekonomin påverkas av införandet av *inkomstskatten*.

(3) »Det konventionella måttet bygger på att skattebetalarna väljer den arbetsinsats som maximerar den egna nyttan. Mot detta kan invändas att många människor inte fritt kan välja vilken arbetsinsats de vill, samt att detta val, om de har sådan frihet, i hög grad påverkas av sociala normer för vad som är en rimlig arbetsinsats.»

Denna tredje invändning drabbar den konventionella analysen, men knappast ovanstående kritik mot denna. I den mån skattebetalaren inte väljer den arbetsinsats som maximerar den egna nytan så blir det konventionella måttet felaktigt. Ovanstående kritik innebär att *även om* skattebetalaren väljer denna arbetsinsats så blir det konventionella måttet felaktigt därför att det överskattar effektivitetsförlusten av inkomstskatter om arbetsinsatsen påverkas av en inkomsteffekt.

5. De konventionella dödviktskostnadsmåtten  
vilseleder de politiska besluten om skatter

OVANSTÅENDE KRITIK HAR gällt det vanligaste dödviktskostnadsmåttet, dvs. det som baseras på skattebetalarens betalningsvilja för att slippa skatten. I princip samma kritik kan riktas mot det andra konventionella dödviktskostnadsmåttet, vilket baseras på skattebetalarens kompensationskrav för att acceptera skatten. Dödviktskostnaden, enligt detta mått, är skillnaden mellan det minsta klumpsummebelopp som krävs för att kompensera skattebetalaren och det *hypotetiska* skattebelopp skattebetalaren skulle ha betalt om sådan kompensation hade erhållits. Även detta mått innebär en överskattning, eftersom det påverkas av det irrelevanta alternativ i vilket skattebetalaren kompenseras för sin välfärdsförlust av skatten.

I ovanstående exempel skulle P ha *minskat* sin arbetsinsats om hon hade kompenserats. Detta innebär att konsumtionen av varor och tjänster minskar och att fritidskonsumtionen ökar. Nettoeffekten av detta är negativ, givet standardantagandena, eftersom värdet av den minskade konsumtionen är större än värdet av den ökade fritiden. Detta innebär att P måste kompenseras med ett *större* belopp än det hypotetiska skattebeloppet, dvs. man erhåller en dödviktskostnad, även enligt det mått som baseras på skattebetalarens kompensationskrav. Denna nettoeffekt är emellertid irrelevant och detta konventionella mått innebär en överskattning; P:s *faktiska* välfärdsförlust utgörs enbart av välfärdsförlusten av minskad konsumtion av varor och tjänster motsvarande det faktiska skattebeloppet. Det kan noteras att P:s välfärd skulle förbli oförändrad om hon er-

höll en klumpsummekompensation på 1200 kr, dvs. motsvarande det faktiska skattebeloppet, och *bibehöll samma arbetsinsats som i B*.

Denna fråga är inte enbart av akademiskt intresse; det kan få viktiga praktiska och politiska konsekvenser om man använder de konventionella måtten eller sådana mått som inte överskattar skatternas skadliga effekter. De konventionella måtten har varit vägledande inte bara vid utformningen utan också vid utvärderingen av stora skattereformer i en rad länder under de senaste decennierna. En amerikansk ekonom, Joel Slemrod, bedömde för några år sedan att den marginella dödviktskostnaden i USA var ungefär 20–25 procent av skatteintäkten.<sup>21</sup> I en kommentar skriver Englund (1998, s. 107) att det råder stor enighet, såväl bland »vänner» som »fiender» till den offentliga sektorn, att vi i Sverige har nått så höga skattenivåer att en ytterligare ökning av dessa skulle leda till mycket höga effektivitetsförluster, betydligt högre än 25 procent. Lindbeck (1997, s. 1298) gör en liknande bedömning:

Empiriska studier av den kostnad för den svenska ekonomin som beror på hushållens skatteklivar har vanligen presenterats i termer av »marginalkostnaden för offentlig finansiering». Beräkningarna för genomsnittliga inkomsttagare varierar i de flesta studier från slutet av 1980-talet från ungefär 1,15 till 2,75 kronor per krona i skatteintäkt.<sup>22</sup>

Dessa tre bedömningar bygger på de konventionella måtten på dödviktskostnad, vilka enligt ovanstående kritik överskattar effektivitetsförlusterna av skatter.<sup>23</sup> Dessa mått har använts vid mätningar och utvärderingar i en rad offentliga utredningar. De ligger t.ex. till grund för den s.k. Skattebasutredningen, som för några år sedan överlämnade sitt betänkande »Våra skatter?».<sup>24</sup> I en diskussion om effektiv beskattning utvecklas följande ekonomiska resonemang:

Nästan alla skatter har mer eller mindre skadlig effekt på ekonomin och nästan alla offentliga utgifter har större eller mindre nytta för medborgare. För att sortera bland dessa olika inkomster och utgifter kan man tänka sig att man börjar bygga upp en offentlig sektor med hjälp av de skatter som har minst skad-

lig effekt och använder dem där de har allra störst nytta (SOU 2002:47, s. 69).

När den offentliga sektorn alltmer byggs ut måste man »ta i bruk skatter som har allt skadligare effekter, och använda dem på områden med allt mindre mervärde. Till slut når man en punkt där skatternas skadliga effekt är lika stor som de kollektiva utgiftsbeslutens mervärde – och då har man också nått den punkt där man inte ska höja skatterna mer» (s. 69). Det betonas att det självklart inte är lätt att exakt bestämma var denna punkt ligger, samt att det är rimligt att medborgarna avgör den frågan i en demokratisk process.

Detta resonemang kan tyckas rimligt, men det blir felaktigt om man använder de konventionella dödviktskostnadsmåtten.<sup>25</sup> Eftersom dessa systematiskt *överskattar* skatternas skadliga effekter så blir följden att medborgarna vilseleds att välja en alltför låg nivå på den offentliga sektorn. Låt oss anknyta till exemplet i avsnitt 2 och anta att mervärdet av skatteintäkten på 1 200 kr är större än 0, men mindre än 200 kr.<sup>26</sup> Om man mäter skattens »skadliga effekt» med det konventionella måttet på dödviktskostnad så bör man *inte* genomföra denna inkomstskattefinansierade reform. Skälet är att dödviktskostnaden, dvs. 200 kr, är större än mervärdet av skatteintäkten. Av ovanstående kritik följer emellertid att denna reform bör genomföras, eftersom mervärdet av skatten är större än 0 och ingen drabbas av någon förlust utöver skattebetalarens förlust av privat konsumtion motsvarande skattebeloppet på 1 200 kr.

De konventionella dödviktskostnadsmåtten var vägledande vid utformningen av den stora skattereformen i Sverige 1991 och de låg dessutom till grund för utvärderingen av denna reform.<sup>27</sup> Agell, Englund & Södersten (1996, s. 657) noterar att ett huvudargument bland förespråkarna för denna skattereform var att den skulle öka den ekonomiska effektiviteten. Författarna menar också att många politiker förknippade ökad effektivitet med observerbara beteendeförändringar som till exempel ökat arbetsutbud, men de påpekar att ökad effektivitet, som ekonomer mäter det i detta sammanhang, är något annat:

För en ekonom [...] definieras effektivitet i termer av ej direkt observerbara områden mellan kompenserade efterfråge- och utbudskurvor, och det finns inte något enkelt samband mellan effektivitetsförlusten av en skatt och de observerade beteendeförändringarna (s. 658).<sup>28</sup>

Av ovanstående kritik följer att ekonomernas mått på effektivitetsförluster av inkomstskatter är irrelevanta just för att de inte utgår från faktiska, eller »observerbara», förändringar i arbetsutbud. Ekonomerna kan därför sägas ha vilselett de politiska besluten. I sin utvärdering bedömer Agell, Englund & Södersten (1995, ss. 245 och 254) att effektivitetsförlusterna av det gamla skattesystemet var betydande och att de minskade väsentligt genom skattereformen, medan den ekonomiska tillväxten knappast påverkades. Det måste emellertid noteras att argumenten för de två bedömningarna skiljer sig åt i ett väsentligt avseende. Analysen av den ekonomiska tillväxten bygger på skillnaderna mellan skattebetalarnas *faktiska* arbetsinsats före respektive efter skattereformen. Eftersom dessa skillnader var små så menar man att också effekterna på den ekonomiska tillväxten blev små.

Effektivitetsanalysen bygger emellertid *inte* på skillnader i den faktiska arbetsinsatsen. Den bygger på simuleringar i en modell där »intäkterna används för att finansiera en motsvarande klumpsummetransferering». Författarna skriver att eftersom man »därigenom eliminerar skattens inkomsteffekt på arbetsutbudet är det bara substitutionseffekten som spelar roll för beteendeanpassningen i våra simuleringar» (s. 239). Det innebär att effektivitetsanalysen påverkas av de *irrelevanta* alternativ, där skatteintäkterna, före respektive efter skattereformen, i sin helhet används för att kompensera skattebetalarna med klumpsummebelopp. Eftersom skattebetalarnas arbetsinsats skulle ha påverkats *om* de hade erhållit sådan kompensation så felskattas effektivitetsförlusterna av skatterna såväl före som efter skattereformen.

6. Paretiansk ineffektivitet och de konventionella dödviktskostnadsmåtten  
MOT OVANSTÅENDE BAKGRUND framstår det som märkligt att

ekonomiska specialister över hela världen, under flera årtionden, har använt de konventionella dödviktskostnadsmått för att mäta skatternas skadliga effekter utan att upptäcka att dessa mått därvid är irrelevanta och systematiskt överskattar dessa effekter. Det ligger nära till hands att tro att det måste vara något fel på ovanstående kritik. Det var också vad Hans Lind och jag till en början trodde när vi för några år sedan började utveckla vår analys. Men i kritiken mot vår analys har ännu inte framkommit något övertygande argument, varken för att de konventionella måtten är relevanta för det de vanligen används till, dvs. att mäta de förluster utöver själva skattebeloppet som individerna drabbas av när man inför en skatt, eller för att dessa mått inte systematiskt överskattar dessa förluster.<sup>29</sup>

En viktig förklaring kan ligga i den starka dominans som Pareto-kriteriet under lång tid har haft i ekonomisk välfärdsteori.<sup>30</sup> Enligt Pareto-kriteriet är ett tillstånd ineffektivt om det är möjligt att förändra så att åtminstone någon får det bättre utan att någon annan får det sämre. Pareto-kriteriets dominans hänger samman med svårigheterna att göra interpersonella välfärdsjämförelser. Om ett tillstånd är ineffektivt enligt Pareto-kriteriet så kan man, utan att göra några sådana välfärdsjämförelser, sluta sig till att det finns ett annat tillstånd med större välfärdssumma. När ekonomer talar om ineffektivitet i ekonomin så menar man vanligen ineffektivitet i denna Paretianska mening. När man inför en skatt som är förknippad med en skattekil, dvs. en skillnad mellan vad köparen betalar och vad säljaren erhåller, så uppstår, under de antaganden som vanligen görs, sådan Paretiansk ineffektivitet. Den konventionella dödviktskostnaden är ett mått på denna ineffektivitet. Detta uttrycks mycket tydligt av Krugman & Wells (2005):

En skatts *överskottsörda* eller *dödviktskostnad* är den extra kostnad i form av ineffektivitet som uppstår därför att skatten motverkar ömsesidigt fördelaktiga transaktioner (s. 102).<sup>31</sup>

Om man utgår från att tillståndet utan skatt, t.ex. *A* i exemplet i avsnitt 2, är Paretoeffektivt så blir tillståndet med skatt, *B*, Pareto-

ineffektivt. Så långt är den konventionella analysen relativt invändningsfri.<sup>32</sup> Man måste emellertid ifrågasätta den konventionella tesen att denna dödviktskostnad är ett mått på hur stor förlust utöver själva skattebeloppet som individerna drabbas av när skatten införs och att denna skall beaktas som en kostnad att addera till själva skattebeloppet när man tar ställning till om skatten skall införas. Som framgick i avsnitt 3 är denna tes vanlig i den ekonomiska litteraturen. Krugman & Wells skriver:

Om det enda målet med beskattning vore maximal effektivitet så bör ett skattesystem utformas så att summan av dödviktskostnaden och de administrativa kostnaderna minimeras. Men skattepolitiken styrs inte enbart av effektivitet, ty de som röstar om skattesystemet beaktar också skälighet eller rättvisa (s. 495).<sup>33</sup>

Som tidigare visats är emellertid den konventionella dödviktskostnaden därvid irrelevant. Den visar vad som skulle hända om skatten hade ersatt en klumpsummeskatt, inte vad som händer när skatten införs. Antag att man har att välja mellan två skattesystem som har lika stora administrativa kostnader och att skatteintäkterna är lika stora och används på samma sätt i båda fallen. Antag vidare att skattebördans fördelning är olika i de två fallen, men att skillnaderna är sådana att fördelningseffekterna bedöms likvärdiga för de båda skattesystemen, samt att skattebetalarnas välfärd förluster av skattebeloppen bedöms vara lika stora i båda fallen. Antag slutligen att den konventionella dödviktskostnaden skiljer sig i de två fallen. Enligt ovanstående uppfattning bör man välja det skattesystem som har *lägst* dödviktskostnad. Problemet är att inkomsteffekterna, som inte alls beaktas av det konventionella måttet, kan skilja sig i de två fallen. Det kan därför inte uteslutas att de samlade förlusterna blir lägre med det skattesystem som har *högst* dödviktskostnad.

Krugman & Wells skriver också:

[...] om målet är att minimera dödviktskostnaden när man avgör vem som skall beskattas så bör skatterna läggas där beteendet är mest oelastiskt – på individer som förändrar sitt beteende så litet som möjligt när skatten införs (s. 495).<sup>34</sup>

Detta går inte ihop med ovanstående definition (s. 102). Skattebetalarens beteende påverkas av *både* substitutionseffekt *och* inkomsteffekt. Men den konventionella dödviktskostnaden, som Krugman & Wells utgår från, är *endast* beroende av substitutionseffekten, inte alls av inkomsteffekten. När inkomstskatten ersätts med en klumpsummeskatt uppstår inte någon inkomsteffekt, ty skattebetalarens välfärd förblir oförändrad. Därför är det mycket möjligt att en skattebetalare som inte alls förändrar sin arbetsinsats uppvisar *högre* dödviktskostnad än en skattebetalare som minskar sin arbetsinsats. Det blir t.ex. fallet om substitutionseffekten för den första skattebetalaren är stor och lika stor som inkomsteffekten, medan substitutionseffekten för den andra skattebetalaren är liten, men större än inkomsteffekten.

Det förhållandet att *A* är Paretoeffektivt och *B* är Paretoineffektivt innebär inte nödvändigtvis att individerna drabbas av en förlust utöver själva skattebeloppet när man går från *A* till *B*. I exemplet i avsnitt 2 drabbades inte någon av en sådan förlust, men dödviktskostnaden var större än 0. Denna förlust överskattas av de konventionella måtten på dödviktskostnad, som framgick i avsnitt 4, även i de fall individerna faktiskt drabbas av en förlust utöver skattebeloppet.

Man kan analytiskt skilja mellan två olika typer av substitutioner som genomförs när man inför en skatt. Vi utgår från standardantagandena och att en inkomstskatt införs i en Paretoeffektiv situation utan andra skatter:

- 1) Substitutionseffekten innebär att vissa substitutioner mellan arbete och fritid genomförs som *inte* skulle kunna utformas så att alla får det bättre. Skattebetalaren ersätter arbete med fritid, trots att marginalvärdet av arbete är större än marginalvärdet av fritid.
- 2) Inkomsteffekten innebär att vissa substitutioner mellan arbete och fritid genomförs som i princip (eventuellt med klumpsummetransfereringar) skulle kunna utformas så att alla får det bättre. Marginalvärdet av fritid minskar och skattebetalaren ersätter därför fritid med mer värdefullt arbete.

Problemet med den konventionella dödviktskostnaden kan uttryckas så att den endast fångar upp *nettoförlusten* av 1), dvs. de substitutioner som beror på att nettolönen för en given arbetsinsats sjunker, men inte alls *nettovinsten* av 2), dvs. de substitutioner som beror på att marginalvärdet av fritid förändras genom att den disponibla inkomsten sjunker. Eftersom ekonomin påverkas av de substitutioner som faktiskt genomförs så innebär detta en systematisk över-skattning av skatternas skadliga effekter på ekonomin.

### 7. Avslutning

DE VANLIGASTE DÖDVIKTSKOSTNADSMÅTTEN registrerar alltså inte vad som händer i samhällsekonomin när man inför skatten, t. ex. när man går från *A* till *B* i ovanstående exempel. I stället registreras vad som skulle ha hänt om man hade gått från *H* till *B*.<sup>35</sup> Hur kan man då förklara att dessa mått har fått så stort genomslag? Som framgick i avsnitt 5 har de varit vägledande, och enligt ovanstående kritik direkt vilseledande, vid såväl utformningen som utvärderingen av stora skattereformer i en rad länder under de senaste årtiondena. Som noterades i inledningen är den ekonomiska analysen på detta område inte särskilt lättillgänglig, varför de ekonomiska specialisterna torde spela en nyckelroll här. Man kan naturligtvis inte utesluta att ideologiska faktorer kan spela in. Ekonomer som är kritiska till välfärdsstaten torde vara mer benägna att tro att skatternas skadliga effekter är stora och kan därför också bli mindre kritiska mot mått som överskattar dessa skadliga effekter. Men dessa mått har fått mycket större genomslag i den ekonomiska litteraturen än som rimligen kan förklaras på detta sätt.

En viktigare faktor kan vara att ekonomer har varit benägna att uppfatta effektivitet enbart i termer av Paretiansk effektivitet. När man inför inkomstskatten i vårt exempel i avsnitt 2 så uppstår ineffektivitet i denna mening om tillståndet före skatt är Paretoeffektivt. Denna ineffektivitet kan alltså sägas vara en konsekvens av skatten; den uppstår vid övergången från *A* till *B*. Den konventionella dödviktskostnaden kan också sägas vara ett mått på storleken av denna ineffektivitet. Det problem man inte uppmärksammat är

att storleken av ineffektiviteten i denna mening inte kan ses som en kostnad som skall läggas till skattebeloppet när man tar ställning till om skatten skall införas.

På motsvarande sätt kan man se den konventionella synen på klumpsummeskatter. Som noterades i avsnitt 4 är det en vanlig uppfattning i den ekonomiska litteraturen att klumpsummeskatter inte påverkar effektiviteten. Detta är sant såtillvida att klumpsummeskatter är förenliga med Paretoeffektivitet. Om man inför en klumpsummeskatt i en situation där resursallokeringen är Paretoeffektiv så kommer, givet standardantagandena, även den nya resursallokeringen att vara Paretoeffektiv. Det uppstår alltså inte någon Paretiansk ineffektivitet när man inför klumpsummeskatten, och därför blir den konventionella dödviktskostnaden 0.

Det problem man inte uppmärksammat är att förlusten av en klumpsummeskatt, som visades i avsnitt 4, är *mindre* än det belopp som betalas i klumpsummeskatt. Därför kan man inte använda det konventionella måttet på effektivitetsförlusten av en skatt, dvs. skillnaden mellan den maximala klumpsummeskatt skattebetalaren är villig att betala för att slippa skatten och det faktiska skattebeloppet, som en kostnad som skall adderas till det faktiska skattebeloppet. Det senare är, som framgick i avsnitt 3, en vanlig konvention i den ekonomiska litteraturen.

Mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 6 kan man på följande sätt uttrycka skälet till att den konventionella dödviktskostnaden inte är ett bra mått på den förlust utöver skattebeloppet som individer drabbas av när man inför en skatt. Denna dödviktskostnad är ett mått på den sammanlagda vinsten av de Paretosanktionerade transaktioner som skulle ha kunnat göras om skatten hade ersatts med en klumpsummeskatt. Detta blir ett problem om det som beskattas påverkas av en inkomsteffekt, ty då är skattebetalarens förlust av klumpsummeskatten *mindre* än förlusten av det belopp som betalas i klumpsummeskatt. Därför överskattar den konventionella dödviktskostnaden, dvs. skillnaden mellan det belopp som betalas i klumpsummeskatt och det faktiska skattebeloppet, den förlust utöver skattebeloppet som individerna drabbas av när man inför skatten.

Kärnan i ovanstående kritik kan formuleras på följande sätt. De vanliga måtten på dödviktskostnad av en skatt påverkas av hypotetiska alternativ, där varje skattebetalare betalar en klumpsummeskatt så att dennes välfärd blir lika stor som om skatten införs, eller där varje skattebetalare erhåller en klumpsummekompensation så att dennes välfärd blir lika stor som om skatten ej införs. Dessa dödviktskostnadsått ses vanligen som ått på den förlust, utöver förlusten av privat konsumtion motsvarande själva skattebeloppet, som uppstår då skatten införs. Dessa ått är emellertid därvid *irrelevanta*, ty dylika klumpsummeskatter kommer inte att införas om skatten ej införs, och om skatten införs så kommer inte dylik kompensation att ges. Även om de standardantaganden som vanligen görs skulle vara uppfyllda, t.ex. att skattebetalarna är rationella i konventionell ekonomisk mening och att de kan välja vilken arbetsinsats de vill, så innebär de vanliga måtten på dödviktskostnad systematiska *överskattningar* av skatternas skadliga effekter på ekonomin.

→

*Roland Granqvist är professor i företagsekonomi vid Institutionen för ekonomi och samhälle, Högskolan Dalarna, Borlänge*

#### Noter

1 Denna artikel bygger på forskning i samarbete med Hans Lind, Avdelningen för bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm, som jag också vill tacka för kommentarer på tidigare versioner. Tack också till mina kollegor vid Institutionen för ekonomi och samhälle, Högskolan Dalarna, Borlänge, som medverkade vid ett seminarium där jag presenterade en tidigare version. Ett särskilt tack till Kenneth Carling vid denna institution såväl för kommentarer på en tidigare version som för fruktbara diskussioner om mätning av effektivitetsförluster av skatter.

2 Se t.ex. Lindbeck *et al.* (1993), Lindbeck (1997) och (2003).

3 Se t.ex. Korpi (1992), (1996) och (2004).

4 Se även Granqvist & Lind (2001a) och (2002).

5 Ibland används termen »överskottsörda». Motsvarande termer på engelska är *deadweight loss* respektive *excess burden*. Se t.ex. Auerbach (1985), Creedy (1998) och Auerbach & Hines (2002) för en presentation av den konventionella analysen.

6 Egen översättning.

7 Detta kan också uttryckas som det maximala klumpsummebelopp (den rationella) skattebetalaren är beredd att betala för att slippa skatten.

8 I en kommentar till Granqvist & Lind (2000) noterade Walter Korpi likheten mellan de brister vi där påvisar i relevansen av de vanliga måtten på skatters välfärdsförluster och en gammal historia om en fru som förebrådde sin man som, för att spara pengar, hade sprungit efter den buss han vanligen brukade åka med: »Varför sprang du inte efter en taxi i stället?» Men är inte den sociala välfärden högre i  $H$  än i  $B$ ? Jo, men problemet är att  $H$  är *irrelevant* när man skall ta ställning till om inkomstskatten skall införas. Därvid är alternativet med klumpsummeskatt irrelevant på samma sätt som alternativet att ta taxi är irrelevant för hur mycket pengar mannen skulle spara.

9 Se Sen (1970/1979, ss. 89–92).

10 Egen översättning.

11 Det *kan* givetvis göra det. Ett exempel kan vara det amerikanska presidentvalet år 2000, där George Bush besegrade Al Gore. Antag att resultatet skulle ha blivit det motsatta, vilket har hävdats, om Ralph Nader inte hade ställt upp. Detta vore ett brott mot irrelevansaspekten av oberoendevillkoret – se t.ex. Nicholson (2005, s. 616, fotnot 6) som gör just denna tolkning – om varje individs preferens mellan Bush och Gore skulle vara densamma oberoende av om Nader hade ställt upp eller ej. Det kan noteras att man i t.ex. Frankrike söker undvika detta problem genom att genomföra presidentvalet i två steg, där man i det andra steget enbart väljer mellan de två kandidater som har fått flest röster i det första steget.

12 Se t.ex. Boadway & Bruce (1984, s. 306), Browning (1987, ss. 11–12), Musgrave & Musgrave (1989, s. 293), Kay (1990, ss. 48–49), Freeman, Swedenborg & Topel (1995, s. 35), Diewert & Lawrence (1996, s. 659), Auerbach & Slemrod (1997, ss. 619–620), Campbell & Bond (1997, s. 22), Feldstein (1997, s. 198), Agell, Englund & Södersten (1998, s. 199), Browning & Liu (1998, s. 109), Slemrod (1998, s. 91), Feldstein (1999, s. 679), Stiglitz & Driffill (2000, s. 147), Trandel (2003, s. 54), Creedy (2004, s. 461) och Krugman & Wells (2005, s. 154).

13 Det finns också skäl att fråga sig varför det förhållandet att man skulle kunna göra *större* nyttovinster genom Paretosanktionerade förändringar av tillstånd  $B$  i fall  $P$  än i fall  $Q$  skall leda till en *lägre* social prioritering av fall  $P$  än av fall  $Q$ , vilket alltså följer enligt den konventionella analysen. Se också Granqvist & Lind (2000, ss. 74–75).

14 Hans Lind och jag påvisade denna konflikt i Granqvist & Lind (2000) och (2001b).

15 Se Sen (1970/1979, avsnitt 8\*2) och Sen (1986, ss. 1111–1128).

16 Se t.ex. sammanställningen av Aronsson & Walker (1995, ss. 55–57).

17 För en skatt på arbetsinkomst avser  $K_B$  all konsumtion *utom* fritidskonsumtion, vilken senare givetvis är oförändrad vid *given* arbetsinsats. För en varuskatt, t.ex. på bensin, avser  $K_B$  all konsumtion *utom* konsumtion av bensin.

18 Se t.ex. Boadway & Bruce (1984, s. 306), Musgrave & Musgrave (1989, s. 291) och Hansson & Norrman (1996, s. 89).

19 Däremot kan givetvis storleken av denna konsumtion skilja sig mellan  $A$  och  $B$ .

20 Det kan också noteras att antagandet att inkomsteffekten är lika stor som substitutionseffekten inte tycks vara särskilt realistiskt. Enligt en rad empiriska undersökningar är inkomstskatters effekt på den faktiska arbetsinsatsen relativt liten. Se t.ex. sammanställningen i Aronsson & Walker (1995, ss. 55–56).

21 Det innebär att en ökning av skatteintäkten med 100 dollar bedöms leda till en

ökad effektivitetsförlust på 20–25 dollar. Se Slemrod (1998).

22 Egen översättning. En ökning av skatteintäkten med 100 kr, finansierad med skatter från grupper med genomsnittliga inkomster, uppskattas alltså leda till en ökning av kostnaden utöver själva skattebeloppet med mellan 15 kr och 175 kr.

23 Se Slemrod (1998, s. 91), Englund (1998, s. 107) och Lindbeck (1997, s. 1298). I den offentliga debatten har liknande bedömningar varit vanliga. I en SNS-publikation som riktar sig till en bred publik utgår även Freeman, Swedenborg & Topel (1995) från dessa konventionella mått: »Den effektivitetsförlust (*excess burden*) som skatter beräknas leda till, och som enbart baseras på hur arbetsutbudet anpassar sig, var i storleksordningen 40 procent i Sverige före skattereformen [år 1991]. [...] Sveriges välfärdsstat är alltså kostsam» (ss. 34–35).

24 Se SOU 2002:47, ss. 67–70. Man definierar således överskottsbördan som »den extra samhällsekonomiska kostnad som uppstår på grund av att klumpsummeskatter *inte* kan användas» (s. 68), vilket är ett citat ur en etablerad lärobok på området, Hansson och Norrman (1996, s. 121). Man skriver att överskottsbördan »fångar upp den påverkan som skatten har på individers produktions- och konsumtionsbeslut utöver den inkomstminskning som följer av skattebetalningen» (s. 68). Allt detta är helt i enlighet med det konventionella mått som jag ovan har kritiserat och denna utredning torde i dessa avseenden knappast skilja sig från de flesta andra skatteutredningar som publicerats under de senaste tjugo åren, i Sverige såväl som i en rad andra länder.

25 Resonemanget överensstämmer helt med en vanlig konvention i den ekonomiska litteraturen. Som visades i avsnitt 3 strider denna konvention mot det rimliga villkoret att det sociala valet mellan två alternativ inte skall påverkas av individers preferenser för ett tredje, »irrelevant», alternativ.

26 Detta antagande involverar givetvis interpersonella välfärdsjämförelser. I exemplet betyder det att den välfärdsökning man åstadkommer med 1200 kr i skatteintäkt är *större* än den välfärdsförlust skattebetalaren drabbas av, vid oförändrad fritidskonsumtion, om den privata konsumtionen minskar med 1200 kr, men *mindre* än den välfärdsförlust skattebetalaren drabbas av, vid oförändrad fritidskonsumtion, om den privata konsumtionen minskar med 1400 kr. Enligt ovanstående resonemang tänker man sig att medborgarna gör denna bedömning i en demokratisk process.

27 Se Agell, Englund & Södersten (1995, ss. 227–259), (1996), (1998, ss. 190–216), Aronsson & Walker (1995), Aronsson & Palme (1998) samt SOU 1995:104.

28 Egen översättning.

29 Se t.ex. Lundholm (2000) och (2002). Denna kritik bemöts i Granqvist & Lind (2001a) respektive (2002).

30 Jag har tidigare diskuterat frågor kopplade till denna dominans i Granqvist (1993).

31 Egen översättning.

32 Man kan möjligen tycka att det är vilseledande att kalla denna Paretianska ineffektivitet för överskottsbörd, dödviktscostnad eller en »extra kostnad».

33 Egen översättning. Det är inte svårt att hitta liknande citat i den ekonomiska litteraturen under de senaste decennierna. Se t.ex. Auerbach (1985, s. 93), Musgrave & Musgrave (1989, ss. 279–280) och Creedy (2004, s. 454).

34 Egen översättning.

35 Som framgick i början av avsnitt 5 gäller motsvarande för det andra konventionella måttet. Det visar vad som skulle ha hänt om man hade gått från A till ett hypotetiskt tillstånd, där skatten har införts och där varje skattebetalare kompenseras med klumpsum-

mebelopp så att deras välfärd blir lika stor som i A. Det kan noteras att detta hypotetiska tillstånd är Paretoineffektivt; skattebetalaren har lika hög välfärd som i A och eftersom kompensationen är större än skatteintäkten i detta hypotetiska tillstånd så måste åtminstone någon få lägre välfärd än i A.

## Referenser

- AGELL, J. (1996) Why Sweden's Welfare State Needed Reform. *The Economic Journal* 106, ss. 1760–1771.
- AGELL, J., ENGLUND, P. & SÖDERSTEN, J. (1995) *Svensk skattepolitik i teori och praktik*. 1991 års skattereform. Bilaga 1 till SOU 1995:104, betänkande av Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK). Finansdepartementet, Stockholm.
- (1996) Tax Reform of the Century – the Swedish Experiment. *National Tax Journal* 69(4), ss. 643–664.
- (1998) Incentives and Redistribution in the Welfare State. *The Swedish Tax Reform*. MacMillan Press, London.
- ARONSSON, T. & PALME, M. (1998) A Decade of Tax and Benefit Reforms in Sweden: Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality. *Economica* 65, ss. 39–67.
- ARONSSON, T. & WALKER, J.R. (1995) The Effects of Sweden's Welfare State on Labour Supply Incentives. SNS Occasional Paper, No 64, Stockholm.
- ARROW, K.J. (1951/1963) *Social Choice and Individual Values*. 2nd edition. John Wiley and Sons, New York.
- AUERBACH, A.J. (1985) The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation, i *Handbook of Public Economics*, vol. 1, eds.: A.J. Auerbach & M. Feldstein. North Holland, Amsterdam, ss. 61–127.
- AUERBACH, A.J. & HINES JR., J.R. (2002) Taxation and Economic Efficiency, i *Handbook of Public Economics*, vol. 3, eds.: A.J. Auerbach & M. Feldstein. Elsevier, Amsterdam, ss. 1347–1421.
- AUERBACH, A.J. & SLEMROD, J. (1997) The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986. *Journal of Economic Literature* 35, ss. 589–632.
- BOADWAY, R.W. & BRUCE, N. (1984) *Welfare Economics*. Basil Blackwell, Oxford.
- BROWNING, E.K. (1987) On the Marginal Welfare Cost of Taxation. *American Economic Review* 77, ss. 11–23.
- BROWNING, E.K. & LIU, L. (1998) The optimal supply of public goods and the distortionary cost of taxation: Comment. *National Tax Journal* 51(1), ss. 103–116.
- CAMPBELL, H.F. & BOND, K.A. (1997) The Cost of Public Funds in Australia. *The Economic Record* 73, ss. 22–34.
- CREEDY, J. (1998) *Measuring Welfare Changes and Tax Burdens*. Edward Elgar, Cheltenham.
- (2004) The Excess Burden of Taxation. *The Australian Economic Review* 37(4), ss. 454–464.
- DEWERT, W.E. & LAWRENCE, D.A. (1996) The Deadweight Costs of Taxation in New Zealand. *Canadian Journal of Economics* 29 (Special Issue: Part 2), ss. 658–673.
- ENGLUND, P. (1998) Comment on Joel Slemrod: How Costly is a Large, Redistributive Public Sector? *Swedish Economic Policy Review* 5, ss. 107–112.
- FELDSTEIN, M. (1997) How big should government be? *National Tax Journal* 50(2), ss.

- 197–213.
- (1999) Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax. *The Review of Economics and Statistics* 81, ss. 674–680.
  - FREEMAN, R.B., SWEDENBORG, B. & TOPEL, R. (1995) Ekonomiska problem i Sveriges välfärdsstat – inledning, sammanfattning och slutsatser. I *NBER-rapporten: Välfärdsstat i omvandling – Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*. Red.: R.B. Freeman, B. Swedenborg & R. Topel. SNS Förlag, Stockholm, ss. 7–41.
  - GRANQVIST, R. (1993) *Effektivitet i ekonomisk analys*. Thales, Stockholm.
  - GRANQVIST, R. & LIND, H. (2000) Inkomstskatters dödviktstkostnad. Har nationalekonomer verkligen mätt det som är relevant? *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, årg. 53, nr. 1, ss. 71–78.
  - (2001a) De vanliga måtten på skatters dödviktstkostnad måste ifrågasättas. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, årg. 54, nr. 1, ss. 61–65.
  - (2001b) The Operationalisation of »Excess Burden». Why the efficiency loss of taxes might be considerably lower than economists commonly believe. I *Studies in Ethics and Economics*, vol. 8. Eds.: C.-H. Grenholm & G. Helgesson, Uppsala University, Uppsala, ss. 113–136.
  - (2002) Om definition och mätning av skatters dödviktstkostnad. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, årg. 55, nr. 2, ss. 162–65.
  - (2005) Excess Burden of an Income Tax: What do mainstream economists really measure? *Review of Radical Political Economics* 37(4), ss. 453–470.
  - HANSSON, I. & NORRMAN, E. (1996) *Skatter – teori och praktik*. SNS förlag, Stockholm.
  - KAY, J.A. (1990) Tax Policy: A Survey. *The Economic Journal* 100, ss. 18–75.
  - KORPI, W. (1992) *Halkar Sverige efter? Sveriges ekonomiska tillväxt 1870–1990 i jämförande belysning*. Carlssons, Stockholm.
  - (1996) Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the role of values among economic policy experts. *The Economic Journal* 106, ss. 1727–1746.
  - (2004) Har den »svenska modellen» minskat vår ekonomiska tillväxt? *Ekonomisk Debatt*, årg. 32, nr. 7, ss. 47–62.
  - KRUGMAN, P. & WELLS, R. (2005) *Microeconomics*. Worth Publishers, New York.
  - LINDBECK, A. (1997) The Swedish Experiment. *Journal of Economic Literature* 35(3), ss. 1273–1319.
  - (2003) Stabiliseringspolitiken i teori och praktik, i *Tillämpad makroekonomi*, red.: M. Persson & E. Skult. SNS Förlag, Stockholm.
  - LINDBECK, A., MOLANDER, P., PERSSON, T., PETERSON, O., SANDMO, A., SWEDENBORG, B. & THYGENSEN, N. (1993) *Nya villkor för ekonomi och politik*. (SOU 1993:16) Allmänna förlaget, Stockholm.
  - LUNDHOLM, M. (2000) Inkomstskatters dödviktstkostnad: En kommentar. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, årg. 53, nr. 3, ss. 221–223.
  - (2002) Skatters dödviktstkostnad: Replik. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, årg. 55, nr. 2, ss. 166–168.
  - MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition. McGraw-Hill Book Company, New York.
  - NG, Y.-K. (1983) *Welfare Economics. Introduction and Development of Basic Concepts*. Revised edition. MacMillan Education, London.
  - NICHOLSON, W. (2005) *Microeconomic Theory: Basic principles and extensions*. Ninth edition. Thomson, South Western.

- SEN, A.K. (1970/1979) *Collective Choice and Social Welfare*. North-Holland, Amsterdam.  
Först publicerad: Holden-Day, San Francisco.
- (1979/1997) Personal Utilities and Public Judgements: or What's Wrong with Welfare Economics? *Economic Journal* 89, ss. 537–558. Även publicerad i Sen (1997, ss. 327–352).
  - (1986) Social Choice Theory, i K.J. Arrow & M. Intriligator (eds.), *Handbook of Mathematical Economics*, vol. 3, North Holland, Amsterdam, ss. 1073–1181.
  - (1997) *Choice, Welfare and Measurement*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. Först publicerad: Blackwell, Oxford, 1982.
- SLEMRUD, J. (1998) How Costly is a Large, Redistributive Public Sector? *Swedish Economic Policy Review* 5, ss. 87–105.
- SOU 1995:104. Skattereformen 1990–1991. En utvärdering. Betänkande av Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK). Finansdepartementet, Stockholm.
- SOU 2002:47. Våra skatter? Betänkande av Skattebasutredningen. Finansdepartementet, Stockholm.
- STIGLITZ, J.E. & DRIFFILL, J. (2000) *Economics*. W.W. Norton & Company, New York.
- TRANDEL, G.A. (2003) Demonstrating the equivalence between two methods of measuring excess burden. *Journal of Economic Education* 34, ss. 54–59.