

Lars Hultkrantz, Örebro universitet

PM till ASEK5, 2012-02-29

Skattefaktor 1 är död, leve skattefaktor 2

Vissa saker tar man för givna utan närmare tanke. En sak som inte tidigare varit ifrågasatt vid revidering av de svenska riktlinjerna för samhällsekonomiska kalkyler är "skattefaktor 1", dvs. ett tillägg som görs på offentligt finansierade utgifter som motsvarar genomsnittet för indirekta skatter (VAT, 21%). Istället har "skattefaktor 2", som motsvarar "marginal excess burden", varit ifrågasatt. Den låg på 30%, men avskaffades 2008 – som anpassning till Heatcos rekommendationer – vilket vi nu inser var felaktigt. Men då uppstod även en fråga om varför andra länder, bl a Norge, inte använder skattefaktor 1. I litteraturen fann vi en opublicerad rapport av Sugden för det brittiska transportdepartementet som gav stöd för att använda skattefaktor 1 – och den texten ekar även i Heatcos rekommendationer. Men i den vetenskapliga litteraturen kring costbenefitregler i secondbestsituationer saknas detta fullständigt.

I detta korta PM förklarar jag med ett exempel den enkla – och slående - intuition som har gjort oss så övertygade om att skattefaktor 1 ska finnas med. Därefter förklarar jag varför intuition är felaktig. Slutligen lämnar jag ett precist förslag till den skattefaktor som ASEK5 bör rekommendera.

Vår intuition

Ett enkelt numeriskt exempel på en miniekonomi kan illustrera hur vi hittills har tänkt när det gäller skattefaktor 1.

Kåre har haft ett flott uppdrag för Finansdepartementet och har efter skatt tjänat 120 000 kronor. Han vill använda dem för att antingen förbättra vägen till sommarstugan eller skaffa en ny roddbåt. Han kontaktar Frode som har tid över och som är beredd att antingen göra vägarbetet eller bygga en roddbåt. För det arbetet vill han ha 100 000 plus moms, dvs. totalt 120 000 kronor.

Staten gör nu en betalningsviljeundersökning och finner att Kåre har en betalningsvilja för vägförbättring på 120 000 kronor. Staten bestämmer sig därför för att genomföra vägprojektet i egen regi och anställa Frode för att göra jobbet för 100 000 kronor.

Det ser nu ut som att den CBA-kalkyl staten gör är orättvis. Staten får ett överskott för åtgärden på 20 000 kronor, trots att Kåres privata kalkyl visade plus minus noll. Genom att använda "skattefaktor 1" i statens kalkyl försvinner denna skillnad. Det offentliga investeringskriteriet sammanfaller med det privata = effektivitet i produktionen, eller hur?

Vad händer med de 20 000 kronorna? Om Kåre beställer jobbet får staten denna summa i skatteintäkt. Om staten gör jobbet kan man finansiera det med en klumpsummeskatt på Kåre på 120 000 kronor, betala 100 000 kronor till Frode, och får samma resultat. Alternativt kan staten ta en klumpsummeskatt på 100 000 kronor av Kåre och då är det han som har fått detta netto.

Vad är fel?

Men vi startar *inte* i first best. Det finns en obeskattad nyttighet, nämligen Frodes fritid. Vi har en skattekil mellan Frodes värdering av sin fritid och Kåres värdering av den. Kåres beslutsregel är därför inte ideal, så varför skulle staten efterlikna just den?

Istället är faktiskt statens CBA-regel, "the Samuelson rule" utan skattefaktor 1 den korrekta. Den innebär en helt riktig värdering av nyttan respektive uppoffringen av den fritid som Frode gör.

Men då kan man undra varför det alls ska finnas någon privat sektor. Det verkar ju bättre att staten totalbeskattar alla inkomster och använder dem till att föra ekonomin till first best.

Så är det emellertid inte. Det är, i normalfallet, inte "the Samuelson rule" som är den relevanta, eftersom det inte finns klumpsummeskatter, utan "the modified Samuelson rule". Den brukar skrivas så här:

$$\text{SUM(WTP)} = \text{KOSTN} * (1 + \text{MEB}) \quad (1)$$

SUM(WTP) mäter den sammanlagda betalningsvilja (i konsumentpris) för den (kollektiva) nyttighet som staten konsumerar/investerar. KOSTN är produktionskostnaden – i faktorpriser. Här underförstås dock dels att den offentliga konsumtionen eller investeringen inte påverkar skatteintäkterna och att kostnaden helt är skattefinansierad. En mer generell formell är därför följande:

$$\text{SUM(WTP)} = \text{KOSTN} + (\text{NETTOBUDGETEFFEKTER}) * \text{MEB} \quad (2)$$

Det är denna formel som bör användas! (Se särskilt Liu 2004)

Formel (1) är enklare att tillämpa än formel 2, eftersom budgeteffekten på kostnadssidan är relativt lätt att fastställa; den kan (eller borde kunna, jfr Riksrevisionen 2010, 2011 och Nilsson m fl 2012) utläsas ur Trafikverkets redovisning, medan budgeteffekten av konsumtionen/investeringen i bästa fall kan modellberäknas, och kan variera från fall till fall. Som vi tidigare konstaterat är dock detta i hög grad kopplat till "wider economic benefits". Om en regionförstoring leder till ökad BNP så ökar skattebaserna och därmed uppstår en budgetintäkt.

En randanmärkning: Lundholm (2005a) härleder helt riktigt denna formel, se även Lundholm (2005b). Hans diskussion i kapitel 5 av skattefaktor 1 och 2 är dock inte så klagörande och dessutom hade han inte tillgång till en modern svensk studie av MEB, vilket vi har nu.

Hur hög är MEB?

Peter Birch Sörensen (2010) har i sin studie för ESO, Finansdepartementet, beräknat den marginella dödviktsförlusten (DWL) för våra vanligaste skatter i Sverige. Detta är en studie av mycket hög kvalitet, den tar hänsyn till olika parametrar i skattesystemet, och den är nyligen utförd. Det är en rimlig huvudkälla för ASEK5.

Den skatt som är rimligast att utgå från är enligt min mening arbetsinkomstskatten. Detta beror på att både moms och kapitalinkomstskatten är i hög grad begränsade av nödvändigheten av att harmonisera skattesatserna till de skattesatser som gäller i andra länder, särskilt grannländer. I frånvaro av fastighetsskatt är arbetskraften vår minst mobila skattebas. Det är också inkomstskatten som idag står under kraftigast tryck uppåt. SKL har ju varnat att kommunalskatten behöver höjas med 13 kronor under det närmaste decenniet om inget görs. När vi talar om budgetrestriktionen för

den offentliga sektorn, är det därför frågan om hur mycket kommunalskatterna kommer att behöva höjas som är brännpunkten i diskussionen.

Birch Sörensen beräknar DWL för en *proportionell* ökning av inkomstskatten, dvs. motsvarande en kommunalskattehöjning, till 24,2 procent. Det innebär att en skattehöjning som i en statisk analys skulle ge 100 kronor, bara resulterar i 75,8 kronor. Det innebär att vi kan räkna ut att MEB = $24,2/75,8 - 100 = 32$ procent.

Mitt **förslag** för ASEK5 är därför följande:

Skattefaktor 1, enligt ASEK4, döps om till Skattefaktor.

Skattefaktorn sätts till 32 procent. (Det blir således en ökning från 21 till 32 procent).

Skattefaktorn tillämpas i normalfall för investeringsutgiften, men för nettobudgeteffekten när det finns ett underlag av god kvalitet för att beräkna denna.

Användbara litteraturreferenser:

Peter Birch Sörensen, 2010, Skatterapport till ESO.

Robin Boadway, 2006, Principles of Cost-Benefit Analysis, Public Policy Review, vol 2, no. 1.

Jean Drèze and Nicolas Stern, 1987, Theory of Cost-Benefit Analysis, Handbook of Public Economics 909-87.

Bengt Kriström and Per-Olov Johansson, 2010, arbetsrapport CERE Umeå.

Liquin Liu, 2004, The Marginal Cost of Funds and the Shadow Prices of Public Sector Inputs and Outputs. International Tax and Public Finance, 11:17-29.