

Värdering av regeringens förslag på höjda alkoholskatter

David Sundén, Ek. dr. Lakeville

Bakgrund

Regeringen föreslår att punktskatten på alkohol höjs i två omgångar den 1 januari 2023 och 2024.¹

Sveriges bryggerier och Sprit & Vinleverantörsföreningen har gett Lakeville AB i uppdrag att värdera regeringens förslag och konsekvensanalyser.

Den svenska alkoholmarknaden

Svenskarnas alkoholkonsumtion har minskat

Svenskarnas konsumtion av alkohol har minskat. Mellan 2004 och 2019 minskade konsumtionen med 18 procent eller med 1,9 liter ren alkohol per capita. Bara under 2020 uppskattas konsumtionen ha minskat med ytterligare en halv liter ren alkohol eller sex procent.²

Norrmännen stod för mellan tre och sex procent av Systembolagets försäljning under 2019. Andelen har ökat kraftigt över tid.³ Med hänsyn till detta är nedgången i svenskarnas alkoholkonsumtion ännu starkare.

Den minskande konsumtionen är driven av en tillbakagång i både smuggling och införsel som minskat med över 60 procent sedan 2004. Samtidigt har Systembolagets försäljning ökat. Svenskarna köper således i allt mindre utsträckning alkohol i

¹ Höjd skatt på alkohol och tobak. Fi2022/00247.

² CAN (2021) Alkoholkonsumtionen i Sverige 2001–2020.

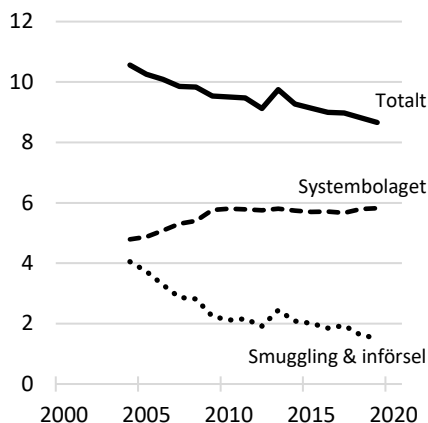
³ Beräkningar baserat på Statistisk centralbyrå <https://www.ssb.no/statbank/list/grensehandel> och Statistisk centralbyrå (2020) Nordmenns grensehandel - Fysisk grensehandel.

utlandet eller via illegal smuggling och i allt större utsträckning mer alkohol från Systembolaget. Med högre skatteintäkter som följd.

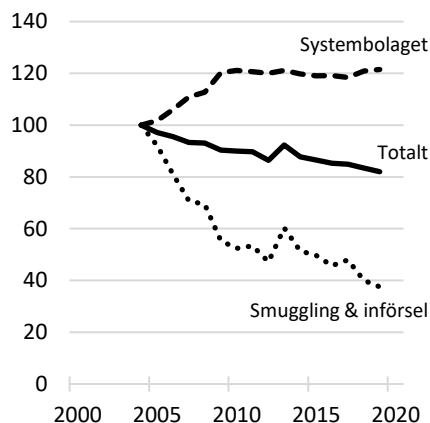
Orsaken är ett högre relativpris på utländsk alkohol på grund av högre utländska alkoholskatter och en försämrad svensk växelkurs. För en svensk konsument har relativpriset på alkohol i utlandet ökat med mer än 20 procent sedan millennieskiftet.⁴

Den svenska alkoholkonsumtionen efter inköpskanal

Liter ren alkohol per capita



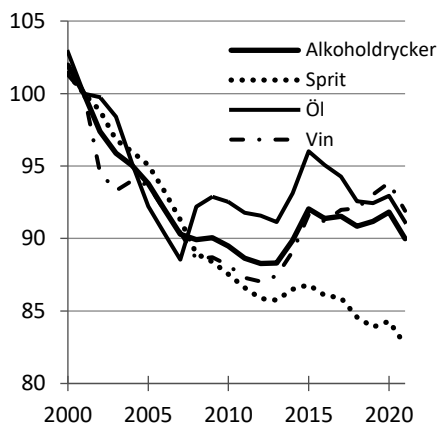
Index 100 = 2004



Källa: CAN (2021) Alkoholkonsumtionen i Sverige 2001–2020.

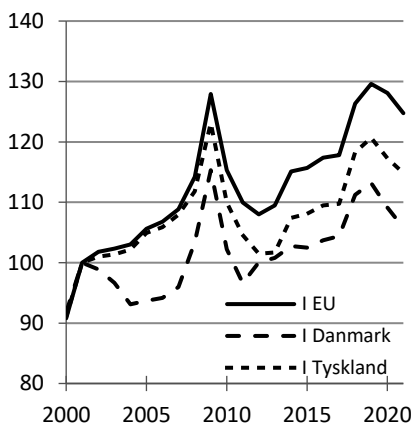
Realt pris på svensk alkohol.

Index 100 = 2001.



Utländskt relativpris på alkohol

Index 100 = 2001.



Not: Relativpriset är beräknat utifrån de nominella prisnivåerna på alkoholdrycker i de olika länderna och justerat för växelkursförändringar.

Källa: Eurostat. HCIP för alla varor och tjänster samt för alkohol.

I tillägg har alkoholkonsumtionen även fallit tillbaka när svenskarnas dryckesbeteenden förändrats. Utvecklingen är inte ett isolerat fenomen i Sverige utan

⁴ Under Corona-epidemin stärktes den svenska växelkursen något vilket innebar att priset på utländsk alkohol föll tillbaka under 2020 och 2021. Växelkursnivån har sedan dess försvagats så pass mycket att de utländska priserna återställts till 2019 års nivå.

en del av en långsiktig internationell trend där alkoholkonsumtionen minskat kraftigt i hela Europa.⁵

Dessutom rapporterar Folkhälsomyndigheten att samtliga mått på skadlig alkoholkonsumtion kontinuerligt minskat över tid. Exempelvis har risk- och intensivkonsumtionen minskat i takt med ändrade dryckesmönster, och detta i synnerhet bland barn och ungdomar.⁶

Den svenska alkoholskatten är fortsatt hög i relation till införselländerna

Sverige har idag en av världens högsta punktskatter på alkohol. Svenska konsumenter har således mycket starka drivkrafter att hitta obeskattade eller lägre beskattade källor för inköp av alkohol. Danmark och Tyskland är två viktiga ursprungsländer för införsel och smuggling. Jämfört med båda länder är den svenska alkoholskatten mångdubbelt så hög, vilket förstärks ytterligare när moms läggs på skatten.

Skatt <i>kronor per liter ren alkohol</i>				Skatt, inkl. moms på skatt <i>Kronor</i>			
	Öl	Vin*	Sprit	50 cl öl	75 cl vin*	70 cl sprit	
Sverige	202	202	517	Sverige	6,9	24,2	182,1
Danmark	69	15	205	Danmark	2,4	1,8	72,2
Tyskland	21	14	132	Tyskland	0,7	1,6	44,4

Not: *Tyskland beskattar endast mousserande vin.

Källa: Europeiska kommissionen Taxes in Europe Database v3.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/advSearchForm.html

Skillnaderna i skatt får genomslag i priset, vilket leder till att smuggling eller egeninförsel av alkohol utgör en mycket stor andel av den svenska konsumtionen. 20 procent av svenskarnas alkoholkonsumtion beskattas inte i Sverige.⁷ Enbart under 2019 kan skattebortfallet uppskattas till över 3 miljarder kronor.⁸

Det reala priset på alkohol är oförändrat

Alkoholskatterna har inte justerats upp i takt med de allmänna prisökningarna sedan förra alkoholskattehöjningen 2017. Trots detta har det reala priset på alkohol varit i princip oförändrat, med undantag för att priset på sprit fallit något. Under 2021 föll det reala priset på alkohol, livsmedel samt många andra varor och tjänster. Orsaken var den kraftiga ökningen i energipriserna som påverkade det allmänna prisläget i hela ekonomin.

Regeringens utgångspunkt är felaktig

Regeringens skäl till skattehöjningarna anges vara: *eftersom alkoholskatten inte indexeras har alkoholskattens styrande effekt minskat när BNP och det allmänna prisläget ökat.*⁹

⁵ WHO Global Health Observatory Data Repository (European Region).

⁶ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/utveckling-inom-andts-anvandning-och-ohalsa/bruk/alkoholkonsumtion-i-befolkningen/>

⁷ CAN (2021) Alkoholkonsumtionen i Sverige 2001–2020.

⁸ Alkoholskatteintäkterna 2019 var 15 miljarder kronor givet att endast 82 procent av konsumtionen beskattades. Skattevärdet på de obeskattade 18 procenten kan då förenklat värderas till 3,3 miljarder.

⁹ Höjd skatt på alkohol och tobak. Fi2022/00247, s. 34.

Faktum är att det reala priset på alkohol sedan 2017 varit i det närmaste oförändrat samtidigt som alkoholkonsumtionen minskat. Styrförmågan kan därför inte sägas ha urholkats.

Regeringens utgångspunkt för att höja skatten är därför direkt felaktig.

Regeringens konsekvensbedömningar är vilseledande

Regeringen hänvisar till att *höjd skatt på alkohol bidrar till att främja en god folkhälsa*.¹⁰

Trots hänvisningen till folkhälsoaspekter redovisar regeringen inga specifika bedömningar av hur förslaget påverkar den svenska folkhälsan. En högre skatt uppges i svepande termer *tendera* att minska alkoholkonsumtionen och därmed de medicinska och sociala skadorna.¹¹ Dessutom uppges att konsumtionen *tenderar* minska i grupper som konsumerar stora mängder alkohol.¹²

Det är oklart hur alkoholkonsumtionen påverkas

De "tendenser" som regeringen hänvisar till gäller bara entydigt om skatten är låg och/eller om alternativa inköpskanaler inte är tillgängliga. Det vill säga om försäljningen i Sverige, t.ex. på Systembolaget, inte har någon konkurrens från utländsk försäljning. En alkoholskattehöjning i Tyskland eller Frankrike, med mycket låga alkoholskatter, skulle med stor säkerhet leda till lägre alkoholkonsumtion och de tendenser som regeringen påpekar. Orsaken är att det är relativt olönsamt att smuggla eller åka till ett annat land för att köpa alkohol.

Sverige har både höga skatter och redan utarbetade alternativa inköpskanaler i och från utlandet. Och 20 procent av konsumtionen köps av konkurrenter till Systembolaget i utlandet. Effekten av en skattehöjning på alkoholkonsumtionen går därför inte värdera på samma sätt som i länder som Tyskland eller Frankrike. Försäljningen på Systembolaget kan visserligen minska relativt mycket om alkoholskatten höjs. Men minskad försäljning kan med svenska förutsättningar inte likställas med minskad alkoholkonsumtion eftersom smuggling och egeninförsel kan förväntas öka.

För att ge riksdagsledamöter och andra aktörer en möjlighet att fullt ut bedöma effekterna av en alkoholskattehöjning är det därför nödvändigt att beräkna och redovisa effekterna på alkoholkonsumtionens samtliga enskilda delar. En sådan redovisning måste som minst innehålla bedömningar av försäljningen i Sverige, smuggling, införsel och norska inköp. Det är anmärkningsvärt att en sådan redovisning inte görs eftersom regeringens redovisade skatteberäkningar måste ha sin utgångspunkt i beräknade försäljnings- och konsumtionsförändringar.

Än mer anmärkningsvärt blir det om man läser hur skatteberäkningarna genomförts.¹³ Försäljningsnedgångarna som regeringen uppskattar beräknas fullt ut kompenseras av en ökning i smuggling och egeninförsel. Det vill säga regeringens beräkningar av de offentliga finansiella effekterna baseras på att den totala

¹⁰ Höjd skatt på alkohol och tobak. Fi2022/00247, s. 34.

¹¹ Höjd skatt på alkohol och tobak. Fi2022/00247, s. 34.

¹² Höjd skatt på alkohol och tobak. Fi2022/00247, s.4 2.

¹³ Finansdepartementet (2021), Beräkningskonventioner 2022, s. 161-162.

alkoholkonsumtionen är oförändrad. Detta samtidigt som de uppger att lägre konsumtion är målet med skattehöjningen.

Alkoholkonsumtionen bland högkonsumenter kan inte förväntas minska

Den av regeringen uppgivna "tendensen" att riskgrupper och högkonsumenter minskar sin konsumtion om skatten höjs kan starkt ifrågasättas. Grupperna har för det första en generell betydligt lägre priskänslighet än övriga konsumenter. För det andra är de synnerligen kraftigt överrepresenterade bland de svenskar som för in egen alkohol eller köper smugglad alkohol. Köpen av smugglad alkohol uppges vara nio gånger större bland högkonsumenter än övriga grupper. Egeninförseln uppges vara sju gånger större.¹⁴ Det betyder att högkonsumenternas drickande till mycket stor del utgörs av alkohol som inte beläggs med svensk skatt.

Konsumtionen bland högkonsumenter och utsatta grupper är således okänslig för svenska skattehöjningar. En skattehöjning riskerar i stället att fler personer i de utsatta grupperna börjar köpa smugglad alkohol eller föra in alkohol. Regeringen för inga resonemang kring detta och visar inte heller på att högkonsumenternas folkhälsa entydigt förbättras av förslaget.

Regeringens konsekvensanalyser måste betraktas som vilseledande

Det saknas en redovisning av hur alkoholkonsumtionens delar kan förväntas påverkas. Det är således omöjligt att värdera om förslaget över huvud taget leder till några i allt väsentligt mätbara folkhälsopolitiska effekter. Det går inte heller att väga förslagets eventuella positiva effekter mot förslagets negativa effekter.

Regeringens redovisade konsekvenser, inklusive skattebedömningar, måste därför i bästa fall betraktas som ofullständiga och i sämsta fall som vilseledande. Det sistnämnda på grund av att skattehöjningen kan leda till försämrad folkhälsa, i synnerhet bland utsatta grupper.

Sammantagen bedömning

Det alkoholpolitiska motiv till att höja alkoholskatten som regeringen målar upp i sin promemoria är dåligt underbyggt.

Den svenska alkoholkonsumtionen har inte minskat till följd av högre svenska skatter, utan till följd av högre relativpris på alkohol i utlandet och ändrade dryckesmönster.

Både ur ett offentligfinansiellt- och ett folkhälsoperspektiv är den nuvarande utvecklingen entydigt positiv. Konsumtionen, riskbeteenden, alkoholskador, egeninförsel och smuggling minskar samtidigt som skatteintäkterna ökar.

Begränsade svenska skattehöjningar på alkohol har med stor säkerhet bidragit till den positiva utvecklingen. Detta adresseras överhuvudtaget inte av regeringen.

Mot ovanstående bakgrund är det därför svårt att se att en höjning av alkoholskatten i nuläget är en prioriterad alkoholpolitisk åtgärd. I synnerhet som en höjning som mest leder till en marginell minskning av försäljningen av alkohol på Systembolaget.

¹⁴ CAN (2019), Resandeförsel och köp av smugglad alkohol 2009–2018, s. 30.

Prioritet borde i stället ges åt att upprätthålla, och om möjligt förstärka, den nuvarande positiva utvecklingen. Det innebär bland annat att försöka hitta en väl avvägd nivå på alkoholskatten som uppmuntrar till att svenskarna köper en allt större andel av sin alkohol i Sverige, utan att detta försämrar folkhälsan.

En höjd skatt på alkohol innebär i nuläget en risk att de senaste decenniernas utveckling stannar upp och i värsta fall reverseras med mindre skatteintäkter som följd.