



Finansdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

YTTRANDE  
3 oktober 2005  
Dnr: 6-9-05

## **Delbetänkandet "Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?" (SOU 2005:57)**

(Fi 2002:11)

Mervärdesskattesatsutredningen rekommenderar att nuvarande tre olika mervärdesskattesatser ersätts med en enda enhetlig skattesats, som beräknas till 21,7 procent. Ändringen skulle bli statsfinansiellt neutral och inte påverka hushållens genomsnittliga standard. Detta innebär att minskade mervärdesskatteintäkter avseende viss konsumtion helt uppvägs av ökade intäkter från annan konsumtion.

Konjunkturinstitutet tillstyrker utredningens rekommendation. I vårpropositionen för 2005 tog regeringen upp frågan om huruvida hela skattesystemet bör ses över. På en rad områden har undantag gjorts i förhållande till principerna bakom 1991 års skattereform. Sedan reformen infördes har fler än 250 regelförändringar gjorts i skattesystemet, däribland de allt fler inslagen av differentiering av mervärdesskatten. En enhetlig skattenivå, enligt principerna bakom skattereformen, skulle kunna uppnås genom mervärdesskattesatsutredningens förslag. Därmed behövs en analys om vilka positiva och negativa effekter som kan uppstå vid en förändring av skattesatsreglerna.

Här diskuteras i korthet Konjunkturinstitutets syn på skattesatsernas struktur utifrån olika aspekter som utredningen analyserar:

*Gränsdragningsproblem och administrativa kostnader.* I betänkandet görs en kartläggning av de avgränsningsproblem som har samband med tillämpningen av reducerade skattesatser inom olika områden. Kartläggningen visar att det finns betydande gränsdragningsproblem inom majoriteten av de områden där reducerad skattesats tillämpas. Gränsdragningsproblemen består i att avgöra om tillhandahållandet av en vara eller tjänst hör till det lågbeskattade eller det fullbeskattade området.

Dagens skattesystem vilar på ett antal grundläggande principer, bl.a. likformighetsprincipen med dess krav på symmetri, kontinuitet, reciprocitet och enkelhet samt neutralitetsprincipen som innebär likabehandling mellan olika sätt att ordna inköp, produktion och distribution liksom mellan olika investerings- och finansieringsformer. Konjunkturinstitutet delar utredningens uppfattning om att utifrån ett avgränsnings- och tillämpningsperspektiv är en enhetlig beskattning att förordas. Om inte differentierade mervärdesskatter eller undantag från beskattning förekom skulle gränsdragningsproblem överhuvudtaget inte vara aktuella. En enhetlig mervärdesskattesats skulle dessutom möjliggöra en inbesparing av administrativa kostnader hos myndigheter och skattskyldiga.

*Konkurrensaspekter.* En differentiering av mervärdesskattesatserna påverkar konkurrensförhållandena mellan olika företag. Om det finns en hög grad av

utbytbarhet mellan varor och tjänster med olika skattesatser kan detta förhållande beskrivas som direkt konkurrensnedvridande.

Konjunkturinstitutet delar utredningens uppfattning att en differentiering av mervärdesskatten alltid bör ifrågasättas ur konkurrenssynpunkt. Ett sådant arrangemang kan ofta utnyttjas av olika grupper för att uppnå en konsumtionspåverkande effekt och inte en fördelningsmässig effekt (enligt de fördelningspolitiska värderingar som företräds av riksdagen). Syftet är då primärt att gynna vissa producenter och inte låginkomsttagare. Argumentet för en differentierad varubeskattning är att uppnå progressivitet till en lägre indirekt kostnad än inkomstskatter, ett argument vi återkommer till nedan.

*Internationaliseringen.* Utredningens direktiv pekar på att internationella konkurrensfrågor är en faktor som måste beaktas vid en bedömning av lämplig skattesatsstruktur. Den ökande internationaliseringen av varu- och tjänstehandeln kan påverka inte bara vilket samlat totalt uttag av indirekta skatter, såsom mervärdesskatt, som är lämpligt och möjligt. Även den skattesatsstruktur som väljs kan vara mer eller mindre optimal ur ett internationaliseringsperspektiv.

Som framgick av Konjunkturinstitutets remissyttrande till Skattebasutredningen krävs det att skatteuttaget successivt anpassas, bl.a. med hänsyn till den ökande internationaliseringen. Då finns det goda förutsättningar att även i framtiden kunna finansiera en offentlig sektor på dagens ambitionsnivå. En ur ett samhällsekonomiskt perspektiv naturlig anpassning är därvid att skatteuttaget successivt sänks för internationellt rörliga skattebaser och höjs för mindre rörliga skattebaser. Härvid, liksom i yttrandet till Skattebasutredningen, utgår Konjunkturinstitutet från ett samhällsekonomiskt eller välfärdsekonomiskt perspektiv, där målen är att uppnå dels en så hög välfärd som möjligt för personer som är bosatta i Sverige, dels en fördelning av denna välfärd som överensstämmer med de fördelningspolitiska värderingar som företräds av riksdagen. Allmänt kan sägas att en ökande internationalisering med alltmera integrerade kapital-, varu- och arbetsmarknader ökar de svenska skattebasernas känslighet för de svenska skattesatserna. Detta medför att den så kallade marginalkostnaden för offentliga inkomster, dvs. den samhällsekonomiska kostnaden för att öka skatteintäkterna med en krona, ökar trendmässigt vid oförändrade regler. Därmed tenderar också de samhällsekonomiskt optimala skattesatserna att minska trendmässigt. Marginalkostnaden för offentliga inkomster beror i första hand på hur elastiska skattebaserna är vid olika skattesatser och dessa elasticiteter blir inte nödvändigtvis lägre vid högre skattesatser i omvärlden, utan beror på graden av internationell integration. De samhällsekonomiskt optimala skattesatserna tenderar därför att successivt minska över tiden oberoende av om skatterna i utlandet ökar eller minskar.

Den framtida utmaningen ligger främst i den demografiska omställningen. En ökande internationalisering talar för successivt minskande skattesatser, medan den demografiska utvecklingen framöver tenderar att öka de offentliga utgifterna och därmed påkalla ökande skattesatser. En mera utförlig analys av denna konflikt vore av stort intresse i ett välfärdsekonomiskt perspektiv.

*Samhällsekonomiska aspekter.* En skatteomläggning till en enhetlig skattesats medför enligt utredningen vissa omfördelade effekter, som innebär att hushåll med lägre inkomster genomsnittligt sett får ett något sämre utfall jämfört med hushåll med höga inkomster.

Huvudargumentet för att försöka bedriva omfördelning med hjälp av varuskatter är att vissa varor uppvisar hög inkomstelasticitet och därför i omfördelningssyfte skulle kunna beläggas med högre skattesats än andra. Eftersom dessa varor per definition

utgör en större andel av höginkomsttagarnas konsumtion än låginkomsttagarnas, skulle en differentierad varubeskattning med högre skattesatser på de förra varorna medföra en progressiv beskattning. Argumenten emot den här typen av beskattning är för det första att typiskt sett är varor med hög inkomstelasticitet också relativt priskänsliga, vilket innebär att snedvridningseffekterna är stora på grund av differentierade skatter. För det andra är det i allmänhet enklare att uppnå samma grad av omfördelning genom att inkomstbeskatta höginkomsttagarna direkt, eller utföra fördelningspolitik via t.ex. en höjning av barnbidraget, istället för att uppnå målet om progressivitet på indirekt väg.

Utredningens analys av de samhällsekonomiska effekterna av en övergång från differentierad till enhetlig skattesats har förutsatt en närmare bedömning av momsförändringars priset effekter. För att därefter beräkna olika skattesatserns påverkan på konsumenternas beteende har det varit nödvändigt att beräkna priselasticiteten för aktuella varor och tjänster. Beräkningarna har också möjliggjort en analys av konsumenternas upplevda nytta av olika alternativ. Utredningen kom fram till att de samhällsekonomiska effekterna av en skattesatsstruktur förändring är begränsade. Ekonomins effektivitet, mätt som konsumtionsnytta, kan endast i begränsad utsträckning antas påverkas positivt. För konsumenternas del får omläggningen således, genomsnittligt sett, anses vara i stort sett neutral.

En viktig frågeställning som, enligt Konjunkturinstitutets mening, utredningen inte belyser i tillräcklig utsträckning är hur den bristande informationen om korspriselasticiteterna påverkar analysen av den optimala momsstruktur. Beräkningarna i utredningen utgår från egenpriselasticiteternas värden. Utifrån detta antagande har utredningen försökt uppskatta hur konsumentnyttan skulle kunna påverkas av olika modeller för momsuttag. Även om Konjunkturinstitutet anser att egenpriselasticiteter kan vara *en* utgångspunkt för denna typ av beräkningar väcks dock ett antal grundläggande frågor. För det första bör en korrekt beräkning, vilket utredningen också konstaterar, även ta hänsyn till de effekter på efterfrågan som beror på korspriset effekter mellan varugrupper. Nyckeln till förbättrad effektivitet, kopplad till teorin om optimal beskattning, är om skatteförändringar kan frigöra tid från obeskattat arbete i hemmet som istället används till beskattat marknadsarbete. Ju närmare komplement till utbud av marknadsarbete en vara är, desto lägre ska skatten på denna vara sättas. Med andra ord ska skatten vara lägre/högre på de varor vars efterfrågan har starkare positiv samvariation med utbudet av marknadsarbete/fritid. Resultaten från de beräkningar av optimala skattesatser som gjorts i utredningen kan ej tolkas så att en optimal momsstruktur kunnat påvisas. En naturlig följdfråga blir då hur användbara resultaten är. På grund av bristande metodologi är Konjunkturinstitutets bedömning att underlaget saknar värde för att beräkna optimala skattesatser.

*Avslutning.* Sammanfattningsvis tillstyrker Konjunkturinstitutet en förändring av mervärdesskattesatsstrukturen av det slag som aktualiseras av utredningen. Förändringen skulle innebära att all konsumtion beskattas enhetligt med minskade snedvridningseffekter och därav välfärdsförluster till följd. Finansiering genom eliminering av samhällsekonomiskt omotiverade lättnader och undantag kan bidra till att de sammantagna förändringarna blir än mera fördelaktiga ur samhällsekonomisk synvinkel. Konjunkturinstitutets bedömning är att det av såväl effektivitets- som fördelningskäl är angeläget att skattesystemet allmänt präglas av så låga skattesatser och därmed så breda skattebaser som möjligt. Många av de undantag och nedsättningar som finns i nuvarande skatteregler har inte tillräckliga motiv ur samhällsekonomisk synvinkel och skulle med fördel kunna elimineras tillsammans med en motsvarande sänkning av normalskattesatsen. Lägre skattesatser är angelägna samhällsekonomiskt eftersom det oftast är den formella skattesatsens nivå som bestämmer storleken på den samhällsekonomiska kostnaden för skatteuttaget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson. Föredragande har varit Ann Öberg.

Ingemar Hansson

Ann Öberg