



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

8 september 2008

Dnr.: 6-16-08

Förslag från kommissionen om reducerade mervärdesskattesatser

SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGET

Förslaget från kommissionen gör det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser på vissa lokalt tillhandahållna och konsumerade tjänster. Förslaget innebär att listan över de varor och tjänster där lägre skattesatser får tillämpas kompletteras med lokalt tillhandahållna tjänster, inklusive arbetsintensiva tjänster, restaurangtjänster samt tjänster avseende bostadssektorn och viss annan fast egendom. Förslaget innehåller också några tekniska anpassningar. Strukturen för mervärdesbeskattning med en standardskattesats på minst 15 procent och högst två reducerade skattesatser på minst 5 procent för vissa varu- och tjänstekategorier behålls.

KONJUNKTURINSTITUTETS SAMLADE BEDÖMNING

Konjunkturinstitutet tillstyrker kommissionens förslag. Förslaget möjliggör ökad flexibilitet i mervärdesskattesystemet i de enskilda medlemsländerna utan att den inre marknadens funktionssätt påverkas och bedöms inte förstärka de nackdelar som kan finnas i ett system med differentierade mervärdesskatter. Reducerade mervärdesskattesatser för de förslagna tjänstekategorierna kan leda till något högre arbetsutbud och sysselsättning samt eventuellt lägre jämviktsarbetslöshet. Regeringen bör emellertid beakta att arbetsutbudseffekterna sannolikt skiljer sig åt mellan olika typer av tjänster och detta bör vägleda eventuella förändringar av mervärdesskattesatsen enligt kommissionens förslag. Den samlade arbetsutbudseffekten av sänkta mervärdesskattesatser för tjänster som är nära komplement till fritid är sannolikt liten, eller till och med negativ, då en sådan åtgärd kan minska arbetsutbudet hos dem som köper tjänsten.

NACKDELAR MED DIFFERENTIERADE SKATTESATSER BEDÖMS INTE FÖRSTÄRKAS

Konjunkturinstitutet delar kommissionens bedömning att en enhetlig mervärdesskattesats har stora fördelar jämfört med ett system med olika skattesatser. Differentierade skattesatser innebär gränsdragningsproblem och medför administrativa kostnader för myndigheter och för skatteskyldiga. Därtill uppstår konkurrenssnedvridning om varor och tjänster med hög utbytbarhet beskattas olika. Ett system med differentierade mervärdesskattesatser är vidare

mindre stabilt och därmed mindre förutsägbart än ett med enhetlig skattesats, då det finns ett löpande tryck från olika intressenter att öka listan med varor och tjänster som beskattas lägre.

Om fler varukategorier beskattas med en skattesats som avviker ifrån standardskattesatsen ökar troligen de administrativa kostnaderna. Å andra sidan medför en utökning av listan över varukategorier där lägre skattesats får tillämpas ökade möjligheter att minska beskattningen av tjänster som kan ersätta obeskattat arbete som hushållen utför själva (se nedan) samt minska gränsdragningsproblem som kan finnas i dagens system (genom att sänka skattesatsen för tjänster med standardskattesats som ligger nära tjänster som idag har reducerad skattesats). Detsamma gäller möjligheten att minska konkurrensnedvridning mellan tjänster som i dag beskattas med olika skattesats. En utökning av tjänster som beskattas med givna reducerade skattesatser kan inte sägas öka komplexiteten i mervärdesskattesystemet. Snarare medför förslaget en ökad flexibilitet att begränsa de nackdelar som differentierade skattesatser ger upphov till.

FÖRDELAR MED REDUCERAD MERVÄRDESSKATT I VISSA SEKTORER

En sänkning av mervärdesskattesatsen medför på sikt lägre priser på tjänsten i fråga.¹ Efterfrågan kan förväntas stiga eftersom priselasticiteten troligen är relativt hög för de tjänster där köparna har stora möjligheter att utföra tjänsten själva. En högre produktionsvolym kommer till stånd genom att sysselsättningen stiger inom dessa tjänstesektorer. Sysselsättningseffekten bör kunna uppstå relativt snabbt med tanke på att produktionen i de aktuella sektorerna är arbetsintensiv. Även den totala sysselsättningen kan öka på längre sikt, i den mån arbetsutbudet hos köparna av tjänsterna ökar och jämviktsarbetslösheten minskar.

Förslaget kan bidra till ökat arbetsutbud, huvudsakligen genom en ökad medelarbetstid hos dem som redan har ett arbete, om det lägre priset på tjänsterna som följer av den sänkta mervärdesskatten gör att hushållen i ökad utsträckning väljer att köpa tjänster i stället för att utföra dem själva. I den mån detta sker kommer även graden av specialisering att öka. Det bygger på att säljaren av tjänsten har en högre produktivitet inom området ifråga än vad köparen har. Speciellt i länder som Sverige, där skattekilarna är förhållandevis höga och andelen tjänster som utförs av hushållen själva är relativt stor, kan det vara värt att försöka uppnå arbetsutbudseffekter och effektivitetsvinster av denna typ.² Det är också möjligt att arbetskraftsdeltagandet stiger genom ett ökat nyföretagande när marknaden utvidgas. Sannolikheten för ett ökat arbetsutbud som en följd av lägre mervärdesskatt skiljer sig dock åt mellan olika typer av tjänster, vilket bör beaktas vid en eventuell förändring i det svenska systemet. En sänkning av mervärdesskatten för tjänster som är komplement till fritid kan till och med ha en motsatt effekt på arbetsutbudet. Om syftet är att stimulera arbetsutbudet bör inte varor och tjänster är komplement till fritid beskattas lägre än andra varor.

¹ Regeringen har tidigare övervägt att sänka arbetsgivaravgifterna i arbetsintensiva tjänstebanscher. En mervärdesskattesänkning får sannolikt större och snabbare genomslag på konsumentpriset än sänkta arbetsgivaravgifter.

² Se t.ex. Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, Copenhagen Economics 2007.

Vissa delar av tjänstebranscherna är både sysselsättningsintensiva och sysselsätter lågutbildad arbetskraft i högre grad än i andra delar av ekonomin. En sänkning av mervärdesskatten på vissa tjänster kan minska den strukturella arbetslösheten bland lågutbildade/lågproduktiva om den högre efterfrågan på tjänster ökar arbetsgivarens efterfrågan på arbetskraft vid givna lögstälönenivåer. Permanenta positiva effekter på sysselsättningen kan i så fall även uppkomma genom att jämviktsarbetslösheten minskar. Om det samtidigt sker en minskning av efterfrågan på arbetskraft i de branscher som inte fått sänkt moms, kan den totala sysselsättningseffekten dock komma att bli liten.

En ytterligare effekt av förslaget kan vara att tjänster som idag utförs i den svarta ekonomin i stället utförs inom ramen för den vita, eller formella, delen av ekonomin. Det leder till ökade skatteintäkter, generell högre skattemoral och ökad trygghet för de som övergår till att arbeta vitt och därmed får tillgång till försäkrings- och pensionssystem. Även denna effekt torde variera mellan olika typer av tjänster, delvis beroende på hur tjänsterna produceras och försäljs.

OFFENTLIGFINANSIELLA EFFEKTER

Av de varu- och tjänstekategorier som föreslås tillåtas beskattas med reducerad skattesats står mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster för de största inkomsterna. En sänkning av skattesatsen på restaurang- och cateringtjänster från 25 till 12 procent (samma skattesats som i dag gäller för hotelltjänster) skulle, med hänsyn tagen till att förslaget inte tillåter reducerade skattesatser för försäljning av alkoholhaltiga drycker i restaurangverksamhet, leda till en nettoförsvagning av de offentliga finanserna på omkring 5 miljarder kronor.³ De offentligfinansiella effekterna av sänkt mervärdesskattesats för de övriga tjänstekategorierna bedöms vara betydligt mindre.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Magnus Lundin. I den slutliga handläggningen har prognoschef Urban Hansson-Brusewitz och enhetschef Fredrik Bystedt, deltagit.

Mats Dillén

Magnus Lundin

³ Den statistiska nettoeffekten blir något lägre än bruttoeffekten då en mervärdesskattesänkning sänker den allmänna prisnivån vilket minskar den offentliga sektorns utgifter för pensioner mm. Den statistiska beräkningen tar inte hänsyn till offentligfinansiella effekter av förändrat konsumtionsmönster eller eventuella långsiktiga sysselsättningseffekter som åtgärden åstadkommer. I den mån skattesänkningen bidrar till ökad sysselsättning blir den offentligfinansiella kostnaden mindre då bl.a. inkomster från skatt på arbete ökar.