



YTTRANDE
8 maj 2012
Dnr: 6-10-12

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande på promemorian ”Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen 2013” (dnr Fi2012/1668)

KONJUNKTURINSTITUTETS SAMLADE BEDÖMNING

Promemorian består av ett antal reformförslag inom skatteområdet. Konjunkturinstitutet har valt att fokusera på de mest omfattande förslagen, sänkt bolagsskatt och expansionsfondsskatt, sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter samt framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel och slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter ökar snedvridningen på kapitalmarknaden ytterligare till förmån för bostadsinvesteringar. När det gäller snedvridningar mellan olika upplåtelseformer på bostadsmarknaden behövs det mer ingående analyser för att kunna avgöra om de ökar eller minskar vid den föreslagna förändringen. Att begränsa ränteavdragen och sänka bolagsskatten bedöms vara samhällsekonomiskt effektivt eftersom det minskar skillnaden i effektiv skattesats mellan olika företag.

Vidare gör Konjunkturinstitutet samma bedömning som regeringen om att det är motiverat att ta ett första steg mot att biodrivmedel omfattas av energiskatt. Men för att energiskatten ska vara kostnadseffektiv ska den vara proportionell mot bränslets energiinnehåll för alla bränslen och all användning. Att slopa koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter är positivt och kommer att innebära minskade samhällsekonomiska kostnader för att uppnå EU:s utsläppsmål för den handlande sektorn.

Sänkt bolagsskatt

I promemorian föreslås att den statliga inkomstskatten för juridiska personer ska sänkas. I vilken omfattning skatten sänks beror på dels den slutliga utformningen av förslaget om effektivare ränteavdragsbegränsningar och dels på bedömningar under arbetet med budgetpropositionen för 2013.

Det finns en internationell utveckling mot lägre bolagsskattesatser och man lyfter i promemorian fram att det finns empiriska indikationer på att det förekommer skattekonkurrens inom bolagsbeskattningsområde. Även om bolagsskatten inte ensam avgör beslut om investeringar och lokalisering kan man inte bortse från att det kan ha viss effekt särskilt i små öppna ekonomier som Sverige. Bolagsskatten kan även ha betydelse för var företagen väljer att redovisa sina vinster.

BESKATTNING AV EGET OCH LÅNAT KAPITAL

Hur ett företag väljer att finansiera sin verksamhet påverkas av kapital- och bolagsbeskattningen. När beskattningen är neutral mellan olika finansieringsalternativ är avkastningskravet för eget och lånat kapital lika, men om beskattningen skiljer sig åt kommer även avkastningskraven att vara olika. När avkastningskraven skiljer sig åt mellan eget och lånat kapital uppstår snedvridningar.

Det nuvarande skattesystemet gynnar finansiering med lånat kapital och missgynnar finansiering med eget kapital. Den s.k. dubbelbeskattningen innebär att företagets vinst beskattas två gånger, först med bolagsskatt och sedan, när företaget delar ut vinsten i form av aktieutdelning, beskattas aktieägaren med avkastningsskatt. Det finns studier som visar att dubbelbeskattningen leder till snedvridningar mellan användningen av eget och lånat kapital, se till exempel Dietz (2003).

När företagsbeskattningen är neutral styrs inte finansieringsstrukturen av beskattningen. Ett skattesystem som innebär att den relativa avkastningen efter skatt mellan olika finansieringsformer inte står i relation till avkastningen före skatt kommer att gynna vissa ägarformer på andra ägarformers bekostnad. Om det inte finns särskilda skäl till varför man vill gynna vissa ägarformer är en neutral beskattning att föredra.

ATT BESKATTA INVESTERINGAR

Den teoretiska analysen av att beskatta investeringar i en liten öppen ekonomi med full rörlighet på kapital säger att hela bolagsskatten kommer att övervältras på den betydligt mindre rörliga produktionsfaktorn arbetskraft. Eftersom kapital är fullt rörligt mellan nationerna kommer en skatt på inhemska investeringar att resultera i att investerare undviker skatten genom att flytta kapital utomlands. Om man höjer skatten på kapital flyttar kapital ut ur landet tills avkastningen före skatt ökat med lika mycket som skatten ökade. Detta resulterar i en mindre kapitalintensiv ekonomi vilket leder till lägre produktivitet för arbetskraften. Detta leder i sin tur till att arbetstagarna tvingas acceptera lägre reallöner för att behålla sina anställningar. På det här sättet övervältras bördan av bolagsskatten på arbetskraften. En lägre reallön kan leda till ett minskat utbud av arbetskraft men så länge arbetsutbudselasticiteten är ändlig och kapitalet fullständigt rörligt kommer bolagsskatten att övervältras på arbetskraften.

Denna teori implicerar att beskattning av kapital skulle leda till minskande inhemska investeringar. Teorin implicerar även att på lång sikt, det vill säga när kapitalstocken anpassat sig till kapitalkostnaden inklusive skattekostnaden, kommer bördan av skatten att övervältras på arbetskraften i form av lägre reallöner. Det finns empiriska belegg för båda implikationerna, se till exempel Mooij och Ederveen (2008) och Hassett och Mathr (2006).

KONJUNKTURINSTITUTETS BEDÖMNING

Konjunkturinstitutet instämmer i promemorians analys om svårigheterna att ha en högre bolagsskattesats än omvärlden. Utvecklingen mot lägre bolagsskattesatser i vår omvärld gör att en sänkning av bolagsskattesatsen bör övervägas i syfte att värna bolagsskattebasen genom att göra det mer lönsamt att investera och redovisa vinster i Sverige.

I promemorian ”Effektivare ränteavdragsbegränsningar” (dnr Fi2012/1349) föreslås att de befintliga reglerna för begränsning av företagens ränteavdrag ska utvidgas till att gälla ränteutgifter avseende alla skulder inom en intressegemenskap. I samma promemoria framgår att regeländringarna förväntas stärka de offentliga finanserna men att avsikten inte är att öka beskattningen av bolagssektorn. Om syftet är att beskattningen av bolagssektorn sammantaget ska vara oförändrad gör Konjunkturinstitutet bedömningen att en sänkning av bolagsskatten är samhällsekonomiskt effek-

tivt. De empiriska beläggen för hur bolagsskatten påverkar BNP och sysselsättning är dock bristfälliga vilket även lyfts fram i promemorian. Konjunkturinstitutet frågar sig i ljuset av detta varför man inte inväntar Företagsskattekommitténs översyn av bolagsskatten.

Problemet med snedvridningar till följd av dubbelbeskattning har minskat över tiden till följd av ett flertal förändringar av skattesystemet. Att sänka bolagsskatten skulle ytterligare minska snedvridningarna mellan eget och lånat kapital. Fortsatt neutral beskattning mellan aktiebolag och enskilda näringsidkare förutsätter en motsvarande sänkning av expansionsfondsskatten när bolagsskatten sänks. Konjunkturinstitutet instämmer därför i att även expansionsfondsskatten bör sänkas.

Sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter

I promemorian föreslås att den kommunala fastighetsavgiften för hyreshusenheter sänks från och med kalenderåret 2013. Skälen för förslaget är att en väl fungerade bostadsmarknad är en viktig förutsättning för en god ekonomisk tillväxt och en konkurrenskraftig ekonomi. Bostadsmarknaden måste enligt promemorian präglas av mångfald för att möta såväl människors behov som behovet av rörlighet på arbetsmarknaden. Dessutom framhålls att kritik har riktats mot de skattemässiga villkoren för hyresrätten som upplåtelseform. Man menar därför att det är viktigt att stärka hyresrättens ställning och stimulera nyproduktionen av hyresrätter. Eftersom det inte är möjligt att särskilja de olika upplåtelseformerna vid fastighetsbeskattning kommer även bostäder upplåtna med bostadsrätt att omfattas av sänkningen.

LIKFORMIGHET OCH NEUTRALITET

Likformighetsprincipen innebär att inkomster ska beskattas lika om de i ekonomisk mening är likvärdiga. Enligt likformighetsprincipen ska bostadsfastigheter beskattas inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen. Det finns argument för att beskatta bostäder som konsumtionsvaror och inte som kapital. Konjunkturinstitutet anser att det är rimligt att fastigheter beskattas som en kapitaltillgång. Dels eftersom hushåll ofta placerar en del av sina tillgångar i bostadsfastigheter och dels eftersom de amorteringar hushåll gör på bostadslån utgör ett alternativ till annat finansiellt sparande. Detta innebär att avkastningen ska beskattas på samma sätt oavsett om man väljer att placera kapital i en bostad eller i någon annan kapitaltillgång. Om bostadskapitalet inte beskattas på samma sätt som andra kapitaltillgångar skapas ineffektivitet till följd av snedvridning av kapital mellan bostadssektorn och andra delar av kapitalmarknaden.

Innebörden av neutralitetsprincipen är att beskattningen ska vara neutral i förhållande till olika handlingsalternativ. Detta innebär i det här sammanhanget att fastighetsbeskattningen ska vara utformad så att man inte snedvrider valet mellan olika upplåtelseformer, det vill säga småhus, hyresrätter och bostadsrätter ska beskattas lika. Om beskattningen inte är neutral innebär det att bostadskonsumtionen snedvrids med effektivitetsförluster som följd.

BEFINTLIGA SNEDVRIDNINGAR

Snedvridningar mellan olika investeringsformer kan leda till att för mycket/lite kapital kanaliseras till en gynnad sektor. Snedvridningar till följd av till exempel skattemässiga fördelar för någon upplåtelseform på fastighetsmarknaden kan leda till att skattehänsyn styr valet av boende snarare än preferenserna för boende. Följden blir att en upplåtelseform blir för stor relativt en annan.

Den 1 januari 2008 ersattes den statliga fastighetsskatten med en kommunal fastighetsavgift. Enligt en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Incitamentseffek-

ter av slopad fastighetsskatt 2008) resulterade det dels i att bostadssektorn blev gynnad i förhållande till andra investeringsformer och dels i att vissa upplåtelseformer fick större skattemässiga fördelar jämfört med andra.

I rapporten undersöks bland annat hur fastighetsbeskattningen som infördes 2008 påverkar kapitalkostnaderna vid investeringar i villor jämförs med kapitalkostnaden vid investeringar i aktiebolag. Kapitalkostnaden är det avkastningskrav före skatt som måste ställas på nyinvesteringar för att täcka investeringskostnaden. En del av investeringskostnaden utgörs av de skatter som investeringen i fråga ger upphov till. Om beskattningen är lika för olika investeringsalternativ styrs inte investeringsvalet av skattehänsyn. En av slutsatserna i rapporten är att fastighetsskatteformen från 2008 har lett till att investeringar i bostäder blev skattemässigt gynnade jämfört med investeringar i aktiebolag. Det har därmed skapats incitament att kanalisera en större del av investeringarna till bostadssektorn, vilket leder till en snedvridning med minskad samhällsekonomisk effektivitet som följd.¹

I rapporten undersöks även fastighetsbeskattningens neutralitet mellan olika upplåtelseformer. Kapitalkostnaden vid olika investeringsalternativ vid nyinvestering jämförs med hänsyn tagen till den löpande beskattningen och kapitalvinstbeskattningen av fastigheterna som sammanhänger med fastighetsskattereglerna. Resultaten visar att kapitalkostnaden för småhus efter fastighetsskatteformen 2008 är lägre än för hyresfastigheter men högre än för bostadsrättsinnehavare. Om man sänker skatten för både bostäder upplåtna med hyresrätt och bostadsrätt kommer skillnaden i kapitalkostnad mellan bostadsrättsinnehavare och småhusägare att öka medan skillnaden mellan ägare till fastigheter upplåtna med hyresrätt och ägare till småhus minskar. Detta innebär att snedvridning mellan upplåtelseformer både ökar och minskar vid den föreslagna sänkningen. Om detta skulle öka eller minska snedvridningarna är därför oklart.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRINGEN

Regeringen har beslutat direktiv till en kommitté med uppdrag att bland annat analysera hur beskattningen av bostäder som upplåts med hyresrätt kan förändras i syfte att öka utbudet av hyresrätter. Men utbudet av bostäder upplåtna med hyresrätt begränsas inte bara av skatter utan även av att priset, det vill säga hyran, styrs av hyresregleringar. Konjunkturinstitutets bedömning är att förslaget i promemorian sannolikt skulle leda till ett större utbud av bostäder som upplåts med hyresrätt men att det är svårt att bedöma effekterna delvis på grund av att regleringarna på hyresmarknaden begränsar utbudet. Snedvridningar mellan olika investeringsformer kan leda till att för mycket kapital kanaliseras till en bostadssektorn istället för någon annan kapitalmarknad. Att sänka beskattningen av bostadssektorn ytterligare ökar dessa snedvridningar. När det gäller snedvridningar till följd av att olika upplåtelseformer på fastighetsmarknaden behandlas skattemässigt olika kan dessa öka eller minska. Det skulle behövas mer ingående analyser och information om bostadsmarknadens sammansättning för att kunna avgöra om snedvridningar mellan upplåtelseformer blir större eller mindre vid en sänkning av beskattningen av bostäder som upplåts med hyres- eller bostadsrätt. Det är därför lämpligt att invänta redovisningen av företags-skattekommitténs uppdrag.

¹Bolagsskattesatsen sänktes förvisso från och med 1 januari 2009, men det påverkar inte slutsatsen.

Framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel

I promemorian ges förslag på hur beskattningen av så kallad låginblandning av biodrivmedel i bensin och diesel ska utformas om det införs ett kvotpliktssystem för biodrivmedel. Några detaljer kring hur detta system kommer att utformas finns dock inte idag vilket försvårar utvärderingen av promemorians förslag.

Konjunkturinstitutet är kritiskt till förslaget att låginblandning av biodrivmedel beläggs med koldioxidskatt. Koldioxidskatten bör vara förbehållen utsläpp av koldioxid från fossila bränslen. Statsstödsreglerna skulle kunna klaras utan denna beskattning genom att minska den föreslagna nivån på nedsättningen av energiskatten.

BAKGRUND

EU:s bränsle kvalitetsdirektiv har implementerats i den svenska drivmedelslagen. Från den 1 maj 2011 har den övre gränsen för så kallad låginblandning av biodrivmedel höjts till 10 volymprocent etanol i bensin och 7 volymprocent så kallad FAME i diesel. Det ger bensinbolagen en rättighet, men inte en skyldighet, att blanda biodrivmedel i bensin och diesel upp till en viss gräns. Biodrivmedlen är idag subventionerade i och med att dagens skatteregler gör inblandning av etanol skattebefriad upp till 6,5 volymprocent och inblandning av FAME skattebefriad upp till 5 volymprocent. Den faktiska inblandningen av biodrivmedel är dock lägre.

Regeringen föreslog i vårpropositionen för 2012 att ett kvotpliktssystem införs som syftar till att inblandning når de övre tillåtna gränserna, det vill säga 10 volymprocent etanol i bensin och 7 volymprocent FAME i diesel. Utformningen av detta system utreds för närvarande inom regeringskansliet med siktet att införas den 1 maj 2014. Kvotplikt är ett rättsligt styrmedel som ålägger drivmedelsbolagen att sälja en viss andel biodrivmedel. En avgift utgår om inte andelen uppnås. Vårpropositionens förslag tolkas som att regeringen inte föreslår en övergripande andel, utan att separata kvoter bestäms för bensin respektive diesel (lika med bränslekvalitetsdirektivets övre gränser).

Det innebär att dagens system med ett ekonomiskt styrmedel, skattebefrielse av etanol och FAME, ersätts med ett administrativt styrmedel. Konjunkturinstitutet anser att förslaget om en kvotplikt för biobränslen strider mot principerna om breda, teknikneutrala och kostnadseffektiva styrmedel, principer som regeringen poängterar är viktiga för klimatpolitiken. En kvotplikt på 10 procents inblandning av etanol i bensin kommer att öka efterfrågan på etanol vilket kan höja etanolpriset. Det skulle leda till ökade kostnader för höginblandat etanolbränsle (E85). Relativpriset mellan E85 och bensin kan således komma att öka via kvotplikten, vilket ger ägare av flexi-fuel-fordon incitament att handla mindre E85 och mer bensin. Sådana allmänjämviktseffekter borde utredas närmare.

FÖRSLAGET

I promemorian föreslås ändrade regler för beskattning av biodrivmedel i låginblandat drivmedel, under beaktande av EU:s regler för statsstöd och att ett kvotpliktssystem införs i syfte att nå de övre tillåtna gränserna för låginblandning av biodrivmedel. Med kvotplikt påverkar inte skatterna direkt valet mellan bensin och etanol respektive diesel och FAME, då dessa måste säljas i fasta proportioner. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

För låginblandning upp till 5 volymprocent biodrivmedel i både bensin och diesel betalas ingen koldioxidskatt enligt förslaget. Energiskatt föreslås dock tas ut med 11 respektive 16 procent av den skattesats som gäller för bensin respektive diesel på

denna del av biodrivmedlet. För att inte komma i konflikt med EU:s statsstödsregler föreslås att låginblandning över 5 volymprocent biodrivmedel beskattas som likvärdigt fossilt bränsle. Det innebär att dessa biobränslen beskattas med energiskatt och koldioxidskatt.

Om kvotplikten efterlevs kommer således 10 procent etanol blandas i bensinen och etanolen kommer att beskattas med i genomsnitt 50 procent av koldioxidskatten för bensen och ca 55 procent av energiskatten för bensen (per liter). Diesel i ett kvotpliktssystem kommer att innehålla 7 procent FAME och beskattas med i genomsnitt ca 29 procent av koldioxidskatten för diesel och ca 40 procent av energiskatten för diesel (per liter). Höginblandat biodrivmedel kommer att fortsätta vara skattebefriat enligt förslaget.

I det svenska klimatmålet till 2020 ingår inte koldioxidutsläpp från biobränslen, enbart koldioxidutsläpp från fossila bränslen räknas med. Riksdagens beslut 2009 om den sammantagna klimat- och energipolitiken innehåller en renodling av energibeskattningen, där energiskatten styr mot energieffektiviseringsmålet och koldioxidskatten styr mot klimatmålet. Att nu föreslå koldioxidskatt på biodrivmedel kan skada förtroendet för den drivna politiken och ge marknaden otydliga signaler om regeringens åsikter om biodrivmedel. Tidigare har man ansett att biodrivmedel ska vara befriade från koldioxidskatt eftersom det inte frigörs fossilt kol vid förbränningen. Den föreslagna inriktningen på beskattningen av biodrivmedel ökar osäkerheten för investeringar i bioenergi. Att låginblandat och höginblandat biodrivmedel föreslås beskattas med olika skattesats minskar också kostnadseffektiviteten i energiskatten.

Konjunkturinstitutet gör samma bedömning som regeringen om att det är motiverat att ta ett första steg mot att biodrivmedel omfattas av energiskatt. Biobränslen är i dagsläget befriade från energiskatt. Även om det gynnar förnybarhetsmålet så motverkar det målet om att nå en effektiv energianvändning kostnadseffektivt, eftersom även biobränslebaserad energianvändning kan vara ineffektiv. För att energiskatten ska vara kostnadseffektiv ska den dock vara proportionell mot bränslets energiinnehåll för alla bränslen och all användning. Detta är ett villkor som inte uppfylls av förslaget i promemorian.

Slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s handelssystem för utsläppsrätter

Konjunkturinstitutet gör samma bedömning som regeringen. Att beskatta en bransch inom handelssystemet med en koldioxidskatt har ingen styrande effekt och påverkar därmed inte utsläppen inom handelssystemet eftersom de totala utsläppen ges av systemets utsläppstak. Förslaget kommer att innebära minskade samhällsekonomiska kostnader för att uppnå EU:s utsläppsmål för den handlande sektorn.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Tomas Forsfält och Helen Forslind.

Mats Dillén

Tomas Forsfält

Helen Forslind