



Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

10 juli 2003
YTTRANDE
Dnr 6-5-03

**Svåra skatter! Betänkande från skattenedsättningskommittén
(SOU 2003:38)
(Dnr Fi2003/2414)**

Bakgrund

Det svenska koldioxid- och energiskattesystemet kännetecknas av påtagliga olikheter i skattesatser mellan olika sektorer inom näringslivet, vilket omfattar industri, energi och övrig yrkesmässig verksamhet. Dessa skatter är också betydligt högre för hushållen och annan icke yrkesmässig verksamhet än för näringslivet. Den lägsta koldioxidskatten betalas av industrin som också är befriad från energiskatt. Dessutom begränsas totala uttaget för koldioxidskatten olika för sektorerna. Dessa skillnader i skattesatser mellan olika sektorer inom näringslivet strider mot EU:s statsstödsregler. Det betraktas som statsstöd när en sektor får lägre skatter än andra sektorer inom näringslivet. Koldioxid- och energiskatterna måste därför ändras så att de blir enhetliga för hela näringslivet.

Skattenedsättningskommitténs (SNK) förslag

SNK analyserar och jämför fem olika modeller för enhetliga koldioxid- och energiskatter. Samtliga utom en, Näringslivsmodellen, innebär full finansiering. Dessa fullfinansieringsmodeller skiljer sig främst åt med avseende på vilka sektorer som omfattas av enhetliga skatter och hur skattesatsen varierar med energiförbrukning. Den mest långtgående modellen vad gäller skattehöjningar, den s.k. Hushållsmodellen, ger alla sektorer samma skatter som hushållen. Det genererar ett budgetöverskott som föreslås användas för minskade löneavgifter. I alternativa näringslivsmodeller är koldioxid- och energiskatten enhetlig endast för näringslivet. Dessa modeller medför emellertid att marginalkostnaden för energiförbrukning och koldioxidutsläpp blir noll när begränsningsregler för totala skatteuttaget inträder. I syfte att motverka detta analyserades s.k. Tröskelmodellen där energiskatten aldrig blir noll utan minskar stegvis eller kontinuerligt med ökad energiförbrukning.

I Näringslivsmodellen får hela näringslivet samma koldioxid- och energiskatter som den i dag mest gynnade sektorn, industrin. Det betyder att näringslivet betalar endast miljöstyrande skatter och ingen inhemsk energiskatt. Samtliga sektorer inom näringslivet får då en koldioxidskatt som motsvarar 25 procent av hushållens, och en energiskatt som motsvarar EU:s miniminivå. De energiintensiva sektorernas betalningar är också maximerade till 0,7 procent av förädlingsvärdet. Den föreslagna skattenedsättningen skapar ett finansieringsbehov på ca 5 miljarder. Enligt Näringslivsmodellen finansieras ca en tredjedel genom höjd löneavgift och ytterligare en tredjedel genom höjda energi-, olje-, och gasskatter för hushållen.

Efter omfattande analyser föreslår SNK skattenedsättning enligt Näringslivsmodellen, främst beroende på att man vill undvika skattehöjningar för industrisektorn. Genom försämrade konkurrenskraft menar SNK att det är risk för att företag med relativt omfattande utsläpp flyttar till andra länder där de kan öka sina utsläpp jämfört med om verksamheten utövas i Sverige.

Konjunkturinstitutets överväganden

Konjunkturinstitutet välkomnar en mer enhetlig koldioxidskatt då det innebär att samma mängd koldioxidutsläppsminskning kan uppnås till en lägre kostnad än under nuvarande system. Nivån på den enhetliga skatten är dock inte självklar. SNK har valt att sätta den enhetliga nivån till den nuvarande lägsta skattesatsen som industrisektorn åtnjuter, och dessutom avskaffa den inhemska energiskatten för samtliga sektorer inom näringslivet. Konjunkturinstitutets uppfattning är att SNK genom den valda enhetliga koldioxid- och energiskatten kan komma att skapa högre samhällsekonomiska kostnader än intäkter genom de ineffektiviteter som den föreslagna finansieringslösningen genererar.

Miljöargumentet för en oförändrad skatt för industrin minskar betydligt i styrka om, vid en högre skatt, verksamheter flyttar till länder som omfattas av Kyoto-avtalet, eftersom det begränsar totala utsläppsmängden av koldioxid. Endast om verksamheten placeras i länder som inte är med Kyoto-avtalet kan miljöskäl anföras som argument för en oförändrad koldioxidskatt för industrisektorn. Eftersom det är oklart vilka länder som är kandidater för etablering av svenska relativt koldioxidintensiva företag anser Konjunkturinstitutet att SNK:s argument för, och därigenom intäkter av, den föreslagna låga koldioxidskatten troligen är överskattade.

Intäkterna av oförändrad koldioxid- och energiskatt för industrin ska vägas mot de samhällsekonomiska kostnaderna av finansieringen av det uppkomna underskottet på 5 miljarder. Samhällsekonomiska kostnader uppstår genom ökade ineffektiviteter i skattesystemet och i koldioxidbeskattningen. Eftersom kostnaden av en marginell höjning av löneavgiften med all sannolikhet är högre än motsvarande kostnad av höjd koldioxidskatt för industrin ökar samhällets kostnader genom den föreslagna skatteomläggningen. Den lägre koldioxidskatten för delar av näringslivet innebär troligen ökade utsläpp. Oförändrade utsläpp kräver då en höjning av hushållens skatt, vars marginalkostnad för minskade utsläpp är högre än näringslivets. Det innebär att samma mängd koldioxidutsläpp uppnås till en högre kostnad än tidigare.

I syfte att minska den samhällsekonomiska kostnaden av anpassningen av koldioxid- och energiskatt till EU:s gällande regler föreslår Konjunkturinstitutet följande förändringar i Näringslivsmodellen:

- Att den enhetliga koldioxidskatten höjs något för industrisektorn vilket medför en lägre sänkning för övrigt näringsliv. Ett skäl till detta är Konjunkturinstitutets tveksamhet inför SNK:s miljöargumentet mot en sådan ökning. Ett annat är att finansieringsbehovet blir mindre, vilket innebär lägre samhällsekonomiska kostnader för denna finansiering. Dessutom medför den höjda enhetliga koldioxidskatten att skillnader i marginalkostnader mellan näringslivets och hushållens minskning av koldioxidutsläpp reduceras. Samma koldioxidminskning uppnås då till en lägre samhällsekonomisk kostnad.
- Att nya skattebaser med lägre samhällsekonomisk marginalkostnad av skatteuttag utnyttjas i större utsträckning för att täcka det finansieringsbehov som uppstår. Förslag till sådana skattebaser är skatt på energieffekt på vattenkraft och höjd skatt på termisk effekt. Båda dessa fiskala skatter har troligen en ringa effekt på produktionen av energi, vilket betyder att deras störningar på ekonomin är förhållandevis låga.

Denna av Konjunkturinstitutet föreslagna revidering av SNK:s näringslivsmodell har mest likheter med kommitténs alternativa näringslivsmodell (en budgetneutral modell där de enhetliga skatterna sätts så att industrins höjningar täcker de skattelättnader som uppstår för övrigt näringsliv). Främsta skillnaden är att Konjunkturinstitutet förordar en måttlig höjning endast av den enhetliga koldioxidskatten. Det medför ett visst budgetunderskott, som dock är lägre än det på 5 miljarder som uppstår i den föreslagna Näringslivsmodellen. Konjunkturinstitutets förslag skiljer sig från Näringslivsmodellen genom rekommendationen om ett högre utnyttjande av nya skattebaser med lägre samhällsekonomisk kostnad. Det innebär att de relativt höga samhällsekonomiska

kostnaderna som uppstår genom SNK:s förslag om höjda löneavgifter och höjd bolagsbeskattning genom reducerade periodiseringsfonder troligen kan undvikas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson. Ing-Marie Gren har varit föredragande.

Ingemar Hansson

Ing-Marie Gren