

Bör vi sänka momsens på mat?

Det finns inga starka teoretiska eller empiriska skäl för enhetliga indirekta skatter, skriver Peter Brundell i denna analys av differentierad moms. Om samhället fäster stort avseende vid en jämn välfärdsfördelning skall lyxvaror beskattas hårt och nödvändighetsvaror mindre hårt. Det är visserligen svårt att ge en detaljerad bild av hur den optimala skattestrukturen skall se ut men allt talar för att livsmedel bör beskattas lågt när fördelningsaspekten väger tungt.

I samband med uppgörelsen mellan regeringen och vpk om en allmän momshöjning har förslaget om sänkt moms på maten blivit aktuellt igen. I uppgörelsen ingår att livsmedelssubventionerna höjs med ytterligare 430 miljoner kronor och att det tillsätts en utredning vars uppgift är att klarlägga om vissa viktiga livsmedel helt eller delvis skall befrias från moms. Argumenten för sänkt matmoms är främst fördelningspolitiska. Tanken är att en sänkning av skatten på livsmedel, eventuellt i samband med andra åtgärder, skulle gynna främst barnfamiljer och hushåll med låga inkomster.

En vanlig invändning mot differentierad moms är att åtgärden skulle leda till avsevärda praktiska, administrativa och kontrolltekniska svårigheter. I detta sammanhang brukar ofta erfarenheterna från ett flertal västeuropeiska länder som har differentierad moms åberopas.

Civilekonom PETER BRUNDELL är doktorand i national-ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans intresseområden är indirekt beskattning och konsumtionsteori.

Förespråkarna för enhetlig varubeskattning brukar också hävda att en enhetlig skattesats verkar neutralt, dvs inte snedvrider prisrelationerna mellan olika varor och därmed orsakar samhällsekonomiska allokeringsförluster.

Avsikten med denna artikel är att med hjälp av bl a teorin för optimal beskattning försöka klarlägga vilka principer som bör ligga till grund för utformningen av indirekta skatter och att med dessa principer som utgångspunkt diskutera beskattningen av livsmedel. Förslaget om sänkt moms på matvaror har tidigare diskuterats i *Ekonomisk Debatt* (se Persson [1980]). Jag kommer endast att behandla indirekt beskattning och tar inte upp sådana alternativ till sänkt matmoms som exempelvis höjda barnbidrag.

Artikeln är disponerad på följande sätt. Först går jag igenom teorin för optimal indirekt beskattning. Efter genomgången av teorin presenteras en del empiriska resultat angående optimala skatter och fördelningseffekter av olika kombinationer av moms och livsmedelssubventioner. Därefter följer en kortfattad diskussion om administrativa problem och erfarenheter från andra länder och artikeln avslutas med en sammanfattning och mina slutsatser.

Teorin för optimal indirekt beskattning

Teorin för optimal beskattning är relativt ny och har framför allt vuxit fram under 1970-talet. Idag är litteraturen på detta område omfattande och jag skall här begränsa mig till att redogöra för några av teorins huvudprinciper. En bra introduktion till litteraturen är Sandmo [1976] och för den som vill ha en grundligare genomgång av teorin rekommenderas t ex Atkinson-Stiglitz [1980].

Låt oss börja med att klargöra vad som menas med att skatterna är optimala. Man kan tänka sig åtminstone tre olika kriterier på optimalitet: Ett skattesystem kan sägas vara optimalt om det (1) minimerar de kostnader som är förknippade med att kontrollera, samla in och betala skatterna (*kostnadsaspekten*), (2) fördelar skattebördan så rättvist som möjligt (*fördelningsaspekten*), (3) minimerar de i och för sig ofrånkomliga störningar som skatterna förorsakar i ekonomin (*effektivitetsaspekten*).

Bäst vore naturligtvis om man kunde konstruera ett "fullständigt" optimalt skattesystem som uppfyller alla tre kriterierna samtidigt. Det har emellertid visat sig vara oerhört svårt att i teorin på ett tillfredställande sätt inkorporera kostnaderna för att administrera ett skattesystem. Kostnadsaspekten lämnas därför i regel utanför analysen. Vidare tenderar en uppfyllelse av fördelningskriteriet ofta att ge skatter som står i konflikt med effektivitetskriteriet och tvärtom. Man blir alltså tvungen att göra en avvägning mellan fördelning och effektivitet och denna avvägning bestämmer i stor utsträckning den optimala skattestrukturens utseende.

Fortsättningsvis kommer jag att behandla sänkt varuskatt och subventioner som likvärdiga när det gäller deras effekter på konsumentpriserna. Jag för-

utsätter då att producentpriserna ej påverkas utan att alla skatter/subventioner helt vältras framåt på konsumentpriserna.

Effektivitet

Mervärdeskatten i Sverige har enligt 1972 års skatteutredning [SOU 1977:91] "utformats med sikte på att verka neutral i såväl konsumtions- som konkurrenshänseende". För att detta syfte skall uppnås krävs enligt utredningen bl a att en enhetlig skattesats tillämpas. På grund av politiska förhållanden och andra faktorer har emellertid avsteg gjorts från denna neutralitetstanke. Således är vissa varor och en mängd tjänster ej skattepliktiga och i vissa fall beräknas momsens på reducerade beskattningsvärden, vilket innebär att den effektiva skattesatsen blir lägre än den enhetliga mervärdeskattesatsen. Tar man dessutom hänsyn till punktskatter och andra skatter på varor av olika slag, t ex tobaksskatt, hyressubventioner (negativ skatt), bilaccis, charterskatt osv, framstår den totala varuskattestrukturen som starkt differentierad. En vanlig uppfattning är att sådana avsteg från en enhetlig beskattning minskar skattesystemets effektivitet. Är det då verkligen så att enhetliga skatter är neutrala? Låt oss se vad teorin för optimal beskattning har att säga.

Antag att vi befinner oss i en jämviktssituation utan skatter där konsumenterna grundar sina beslut på priser som avspeglar produktionskostnaderna. Varje konsument har en viss given mängd tid som han fördelar mellan arbete och fritid. Fritid betraktas som en vara och dess pris är den lön man avstår ifrån genom att inte arbeta. Eftersom konsumenter och producenter möter samma relativpriser uppnås en optimal (med avseende på effektivitet) allokering av varor och faktorer.

Låt oss nu införa varuskatter som vi antar helt slår igenom på konsument-

priserna. Dessa skatter kan ge upphov till två effekter. För det första reduceras konsumenternas köpkraft, vilket leder till att deras efterfrågan på varor minskar. En sådan *inkomsteffekt* uppstår alltid vid beskattning oavsett vilken typ av skatter som införs. Om skatterna dessutom påverkar de relativpriser som konsumenterna möter uppstår också en *substitutionseffekt*. Konsumenterna förändrar sitt konsumtionsmönster genom att öka konsumtionen av varor som blivit relativt sett billigare och minska konsumtionen av varor vars pris stigit. I detta fall grundar konsumenterna inte längre sina beslut på priser som avspeglar produktionskostnaderna och detta ger upphov till effektivitetsförluster, dvs allokeringen av varor och arbetskraft är inte längre optimal.

Om vi då ökar alla konsumentpriser proportionellt genom att beskatta alla varor (inklusive fritid) med samma skattesats, uppstår inga relativprisförändringar och därmed inga allokeringseffekter. Tyvärr existerar ingen sådan enhetlig neutral varuskatt eftersom det är omöjligt att på ett meningsfullt sätt direkt beskatta fritid. En av anledningarna är att det är mycket svårt för myndigheterna att erhålla tillförlitlig information om individernas konsumtion av fritid. Varubeskattning medför alltså alltid relativprisförändringar även om alla varor exklusive fritid beskattas med en enhetlig skattesats. (Indirekt kan man dock i viss utsträckning beskatta fritid genom att beskatta varor som är komplement till fritid, t ex segelbåtar, charterresor, biobesök och liknande.)

Ramseys regel

Eftersom relativprisförändringar är ofrånkomliga gäller det att välja skattesatserna för de varor som beskattas så att störningarna minimeras samtidigt som samhällets intäktsbehov tillgodoses. Den regel som teorin ger oss för att uppnå detta kan uttryckas på följande

sätt: *Skattesatserna skall väljas så att den minskning av efterfrågad kvantitet som de ger upphov till blir procentuellt sett lika stor för alla varor.* Detta brukar kallas för Ramseys regel [Ramsey 1927].

Regeln är uttryckt i termer av kvantiteter och ger oss tyvärr ingen enkel regel uttryckt i termer av skattesatser. Det generella mönstret är emellertid klart: Varor (faktorer) vars efterfrågan (utbud) är relativt okänslig för prisförändringar skall belastas med relativt sett högre skattesatser. Skälet till detta är enkelt: om konsumtionen av en viss vara inte påverkas nämnvärt av en prishöjning kommer inte heller den högre skatten på just den varan att orsaka någon nämnvärd förändring i konsumtionsmönstren. Störningseffekterna blir därmed obetydliga.

Vi kan alltså konstatera att även om man bara tar hänsyn till effektivitetsaspekten så är de optimala skattesatserna differentierade. För att erhålla resultatet att enhetliga skatter är optimala krävs mycket speciella antaganden om individernas beteende. Existerar det en vara (faktor) vars efterfrågan (utbud) är helt oelastisk, dvs efterfrågan (utbudet) är helt okänslig för förändringar av såväl varans eget pris som alla övriga priser, så är det optimalt att lägga all skatt på denna vara. Om denna vara är arbetskraft skall all skatt följaktligen läggas på lönen. Detta är, om vi bortser från sparande, likvärdigt med en enhetlig skatt på all konsumtion. Innebörden av detta är att när enhetlig varubeskattning är optimal behöver den inte användas. Vi kan i stället använda oss av en skatt på arbetsinkomster. Trots att det alltså finns intressanta fall då enhetlig beskattning är optimal, måste dessa betraktas som undantag.

Vi konstaterade ovan att i det generella fallet är den optimala skattestrukturen differentierad. För att få en mera detaljerad bild av hur skatterna ska differentieras är man dock tvungen att stu-

dera specialfall. Givet vissa ytterligare antaganden¹ om individernas beteende gäller att den optimala skattesatsen beror på hur känslig efterfrågan på varan är för inkomstförändringar (inkomstelasticiteten). *Varor med låg inkomstelasticitet, vilket är karakteristiskt för nödvändighetsvaror, skall beskattas hårdare än varor med hög inkomstelasticitet, dvs lyxvaror.* Detta har betydelse för konflikten mellan effektivitet och fördelning.

Sammanfattningsvis gäller således att teorin för optimal beskattning inte ger något stöd för tanken att en enhetlig beskattning skulle vara neutral (i den meningen att den skulle minimera effektivitetsförlusterna). Tvärtom visar teorin att differentierade skatter minimerar störningarna i ekonomin. Avgörande för hur hårt en vara skall beskattas är hur känslig efterfrågan på varan är för prisförändringar.

Fördelning

De principer för optimal beskattning som jag hittills gått igenom tar inte hänsyn till samhällets fördelningsmål. Om samhället vill använda varubeskattning som ett medel att uppnå en jämnare fördelning av välfärden, förefaller det naturligt att i första hand beskatta varor vilkas andel av konsumtionen är större för höginkomsttagare än för låginkomsttagare. Det innebär att varor vilkas konsumtion tenderar att öka kraftigt med stigande inkomst (varor med hög inkomstelasticitet) bör beskattas hårt. Tidigare kom vi emellertid fram till att från effektivitetssynpunkt bör varor med hög inkomstelasticitet beskattas mindre hårt. Här finns alltså en konflikt mellan fördelning och effektivitet. Vilken av dessa faktorer som dominerar den slutgiltiga utformningen av skatterna beror på hur samhället värderar målet att åstadkomma en jämnare fördelning av välfärden gentemot målet

att mildra skattesystemets störningar på ekonomin.

Vid den teoretiska härledningen av optimala skattesatser brukar man representera samhällets preferenser angående välfärdsfördelningen med en sk välfärdsfunktion. Genom att utforma denna funktion på olika sätt kan den fås att representera olika grader av aversion mot ojämn välfärdsfördelning ("inequality aversion"). Det är egenskaperna hos välfärdsfunktionen som tillsammans med inkomstfördelningens utseende bestämmer den optimala skattestrukturen.

Teorin ger oss tyvärr ingen enkel generell regel uttryckt i termer av skattesatser. Allmänt gäller dock att om samhället fäster störst vikt vid låginkomsttagarnas välfärd så är den optimala skattesatsen högre ju mera koncentrerad konsumtionen av varan är till höginkomsttagare.

Trots att de regler teorin ger oss är svåra att direkt tillämpa i praktiken ger de ändå en ökad insikt om hur avvägningen mellan effektivitet och fördelning påverkar skatternas utformning. Svårigheten att empiriskt tillämpa de teoretiska resultaten beror till stor del på att våra kunskaper om varors pris- och inkomstkänslighet är begränsade. De tillämpningar som ändå har gjorts har därför beräknat optimala skattesatser för större varuaggregat. Jag tänker här presentera två undersökningar, Deaton [1977] och Balcer m fl [1980].

Empiriska resultat

Bägge dessa undersökningar redovisar beräkningar av hur de optimala indi-

¹ Det viktigaste antagandet är att individernas nyttofunktioner är additivt separerbara. Enkelt uttryckt innebär detta att effekterna på en individs efterfrågan av en prisförändring helt går via prisförändringens effekter på individens inkomst, dvs det existerar inga direkta substitutionseffekter. Man kan alltså "översätta" prisetekten till en inkomsteffekt.

Tabell 1. Optimala skattesatser (uttryckta som procent av priset före skatt.

A. Storbritannien

Varugrupp	I	II
Livsmedel	4.8	-56.5
Beklädnad	22.3	22.9
Bostad	25.3	46.9
Bränsle	22.1	21.9
Drycker & Tobak	23.5	31.1
Resor & Kommunikationer	25.7	52.4
Övriga varor	22.9	27.3
Övrig service	20.3	11.0

B. USA

Varugrupp	I	II
Livsmedel	2.5	-9.4
Beklädnad	6.6	20.2
Bostad	-4.2	-31.9
Energi för hushållsbruk	1.0	-15.8
Drivmedel	6.5	19.0
Fordonsinköp	6.7	21.4
Kollektiva transporter	-2.1	-26.6
Rekreation	7.5	31.8
Övrigt	6.0	14.5

I: Låga jämlikhetsambitioner
II: Höga

Källor: Storbritannien: Deaton [1977] och USA: Balcer m fl [1980].

rekta skatterna varierar med den ofentliga sektorns intäktsbehov och samhällets fördelningsmål. Deatons studie baserar sig på data från Storbritannien och omfattar åtta varugrupper medan Balcer m fl grundar sig på amerikanska data och täcker in nio varugrupper. De optimala skatter som återfinns i *tabell 1* är beräknade under förutsättningen att de skall ge samma intäkter som de i verkligheten existerande skatterna ger.

Som framgår av tabellen blir skatterna kraftigt differentierade när kraven på en jämn välfärdsfördelning skärps. Vidare ser vi att livsmedel genomgående skall beskattas lågt eller rentav subventioneras (negativ skatt). En jämfö-

relse mellan de bägge länderna visar hur olika konsumtionsmönster påverkar den optimala skattestrukturens utseende. Ta t ex Bostad: I det engelska materialet framstår Bostad som lyxvara, dvs bostadsefterfrågans inkomstelasticitet är hög och den optimala skattesatsen är därför hög. För USA däremot gäller att bostadsefterfrågans inkomstelasticitet är lägre och Bostad framstår som en nödvändighetsvara. Optimal beskattning innebär här subventionering av boendet. Man bör emellertid vara försiktig med jämförelser eftersom avgränsningen mellan varor och varugrupper gjorts på olika sätt i undersökningarna.

I undersökningen för USA har man dessutom på olika sätt beräknat i vilken utsträckning de optimala, differentierade skatterna omfördelar inkomster. Resultaten visar att trots att den optimala skattestrukturen är kraftigt differentierad så omfördelar dessa skatter inte inkomster mycket bättre än en enhetlig varuskatt. Den slutsats Balcer m fl drar är att de samhällsekonomiska kostnaderna för att använda en enhetlig skattestruktur inte förefaller vara alltför höga i USA.

Livsmedelssubventioner eller sänkt moms?

Livsmedel beskattas i Sverige idag med samma skattesats som övriga momspiktiga varor. Förekomsten av livsmedelssubventioner innebär emellertid att nettobeskattningen av vissa matvaror är mycket låg. Det gäller främst sk baslivsmedel. Livsmedelssubventionerna infördes 1973 och syftet var i första hand att skydda barnfamiljer och låginkomsttagare mot verkningar av prishöjningar. Subventionerna ökade totalt sett årligen fram till och med 1980. Till följd av kravet på besparingar i statsverksamheten har därefter vissa ned-

dragningar skett. I samband med momsutredningen mellan socialdemokraterna och vpk beslutades emellertid att subventionerna återigen skulle ökas.

Livsmedelssubventionerna medför alltså att baslivsmedlen redan idag är lågt beskattade² och man undrar då vad förslaget om sänkt matmoms innebär. Den kommitté som utreder differentierad moms har här en mängd frågor att ta ställning till och jag vill bara peka på några. Vad skall t ex ske med livsmedelssubventionerna? Frågan är om man ser sänkt matmoms som ett komplement till livsmedelssubventionerna och alltså vill öka det totala stödet eller om livsmedelssubventionerna skall avvecklas när momsen sänks.

En annan fråga är hur moms-sänkningen skall finansieras. Dagens statsfinansiella läge tillåter knappast att matmomsen sänks utan att detta finansieras med en höjning av andra skatter. Slutligen måste man ta ställning till vad som är matvaror och vilka av dessa som ska befrias från moms. Är t ex chocklad, chips, öl, matvaror? Vi kan alltså konstatera att sänkt matmoms inte är någon entydigt definierad åtgärd och beroende på hur åtgärdspaketet utformas får vi olika effekter på livsmedelspriser och inkomstfördelning.

I syfte att belysa effekterna av olika åtgärder har Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) låtit utföra en studie av inkomstfördelningseffekterna av livsmedelssubventioner [DsB 1982:7]. I studien beräknas omfördelningseffekterna av olika kombinationer av ändrad moms och ändrade livsmedelssubventioner. Beräkningarna utförs för hushåll med olika inkomster och varierande antal barn och avser förhållandena 1981 och 1982. Samtliga beräkningsalternativ utgår från förutsättningen att effekten på statsbudgeten skall vara neutral. Vidare förutsätts att några förändringar av konsumtionen eller konsumtionsinriktningen inte sker

när priserna förändras. Beräkningarna bortser alltså från effektivitetsaspekten. Syftet är att åskådliggöra köpkraftseffekterna (netto) av en viss åtgärd.

I studien jämförs tre olika alternativ:

1. Subventionerna på baslivsmedel tas bort och momsen på matvaror sänks precis så mycket att stasbudgetens saldo blir oförändrat.

2. Livsmedelssubventionerna tas bort och momsen sänks för alla varor. Detta alternativ belyser effekterna av de nuvarande subventionerna om dessa antas vara finansierade med generell moms.

3. Momsen på matvaror tas bort samtidigt som momsen på övriga varor höjs. Livsmedelssubventionerna antas här vara oförändrade.

När man jämför dessa alternativ bör man ha i minnet att livsmedelssubventionerna omfattar ett fåtal varor medan sänkt matmoms omfattar samtliga matvaror.

Resultaten visar att alternativ 1 — och i ännu högre grad alternativ 2 — är klart oförmånliga för barnfamiljer och låginkomsttagare. Detta beror på att dessa kategorier spenderar en större andel av sina inkomster på subventionerade livsmedel än vad övriga hushållstyper gör. Hushåll utan barn och med hög disponibel inkomst får sin köpkraft förstärkt med 200—500 kronor per år medan för hushåll med tre barn och låg disponibel inkomst köpkraftsförlusten kan uppgå till ca 1 000 kronor per år.

Alternativ 3 däremot gynnar barnfamiljer och låginkomsthushåll. Hushåll med lägre disponibla inkomster gör köpkraftsvinster på mellan 600 kronor per år för hushåll utan barn och ca 2 000 kronor per år för hushåll med tre eller

² Jag tar här inte hänsyn till den beskattning av matkonsumenterna som sker genom att vi i Sverige med hjälp av tullar och andra handelshinder skyddar jordbruket och upprätthåller en prisnivå som avsevärt överstiger världsmarknadsprisnivån (se t ex Hamilton m fl [1981]).

flera barn. Förlusten för ett hushåll med höga inkomster och utan barn har beräknats till ca 500 kronor, medan ett hushåll med tre eller flera barn kan beräknas förlora ca 100 kronor per år.

Trots att ovanstående beräkningar bortser från effekterna på konsumtionsmönstret av förändrade relativpriser, dvs effektivitetsaspekten, så ger resultaten oss ändå en viss uppfattning om olika åtgärders inkomstomfördelningseffekter. En generell slutsats vi kan dra är att de mest positiva effekterna för låginkomsthushåll och barnfamiljer uppnås genom sänkta priser på baslivsmedlen. Prissänkningen kan åstadkommas genom att antingen ta bort moms på dessa varor eller subventionera dem. Omfördelningseffekterna förstärks om en sådan åtgärd finansieras med höjda skatter på varor som höginkomsttagare i stor utsträckning konsumerar.

Administrativa aspekter — erfarenheter från andra länder

Hittills har jag bortsett från kostnaderna för att administrera olika skatter. För att få en fullständig bild av ett skattesystems effekter måste man självfallet ta hänsyn till dessa kostnader, som består av såväl myndigheternas som de skattepliktigas kostnader för att administrera systemet. Det är helt klart att ett ökat antal skattesatser medför ett ökat pappersflöde och mera administrativt arbete hos myndigheter och skattebetalare. Frågan är hur mycket kostnaderna ökar. Dessa kostnader måste i sin tur ställas mot de vinster, t ex i form av en jämnare fördelning av välfärden, som differentierade skatter kan ge. Som jag tidigare påpekat är den svenska varubeskattningen redan idag differentierad och jag tänker här inte försöka bedöma de kostnader och intäkter som är förknippade med denna differentiering. Jag skall istället inskränka mig till att

diskutera administrativa problem och kostnader förenade med sänkt skatt på livsmedel.

I sitt slutbetänkande tar 1972 års skatteutredning [SOU 1977:91] upp vissa praktiska, administrativa och kontrolltekniska aspekter på sänkt moms på livsmedel. Inledningsvis konstateras att det inte råder något tvivel om att det är praktiskt möjligt att tillämpa två eller flera skattesatser i ett mervärdeskatte-system. Detta medför dock större svårigheter än tillämpningen av endast en skattesats. Svårigheter som nämns är gränsdragningen mellan hög- och lågbeskattade varor eller tjänster, mer omfattande arbete med t ex bokföring för skattskyldiga som får tillämpa mer än en skattesats och försvårad skattekontroll.

Utredningen kommer fram till att gruppen av lågbeskattade eller skattebefriade livsmedel bör göras liten. En begränsning till baslivsmedel ger de fördelaktigaste fördelningseffekterna (jfr ovan), underlättar gränsdragningen mellan obeskattade och beskattade varor samt kan i viss utsträckning bidra till att begränsa antalet skattskyldiga som får hantera flera skattesatser. Vidare bör enligt utredningen den lägre skattesatsen gälla i alla led så att de skattskyldiga slipper problemet att avgöra om en viss försäljning sker till konsument eller ej.

När det gäller redovisning av skatt måste enligt utredningen krävas att de skattskyldiga håller isär omsättningen av lågbeskattade livsmedel och omsättningen av andra varor. Detta förutsätter bl a att man i detaljhandeln använder kassaapparater med fler register, att lågbeskattade varor särmarkeras osv. Allt detta medför ökat arbete och ökade kostnader för de skattskyldiga. Mycket talar emellertid för att den ökade datoriseringen av kassafunktionen kommer att underlätta införandet av differentierade skattesatser i framtiden.

När det gäller skattekontrollen hävdar utredningen att sänkt moms på livsmedel skulle leda till ökade svårigheter. Det är främst uppdelningen av omsättningen på livsmedel och andra varor som förstärker de redan befintliga kontrollproblemen. Omfattningen av dessa svårigheter kan knappast mätas, men enligt utredningen kan de troligen bemästras med ökade kontrollresurser.

Utredningens slutsats är att sänkt moms på livsmedel skulle leda till avsevärda praktiska, administrativa och kontrolltekniska svårigheter. De fördelningspolitiska effekterna av en sådan åtgärd anses inte tillräckligt stora för att uppväga nackdelarna.

Av de västeuropeiska länderna är det bara Sverige, Norge och Danmark som inte har lägre moms på livsmedel. Erfarenheterna från de länder som har differentierad moms används ibland som argument mot en differentiering av den svenska momsen. Då skall man emellertid ha i minnet att momsen i Sverige redan idag är differentierad genom att vissa varor är undantagna från beskattning och att för en del andra varor momsen beräknas på reducerade beskattningsvärden.

I Aaron [1981] ger ekonomer från ett antal västeuropeiska länder sin syn på hur mervärdeskatten fungerar i dessa länder. Erfarenheterna visar att multipla skattesatser kan användas för att förbättra mervärdeskattens fördelningseffekter men att detta i många fall komplicerar administrationen och leder till ökade kostnader. Det är främst gränsdragningen mellan varuområden med olika skattesatser som skapar problem. Problemets omfattning varierar från land till land och beror bl a på hur många skattesatser som finns i systemet, hur stor andel av försäljningen som går via småföretag och hur vanligt förekommande ordentlig bokföring är. I Italien, där man för närvarande har fem skattesatser, är de administrativa

problemen avsevärda och skattefusket omfattande. Västtyskland däremot har ett välfungerande system med två skattesatser. En väsentlig förenkling av kontrollen har uppnåtts genom att man infört ett schablonsystem där beskattningen grundas direkt på inköpen.

Trots att man i några av länderna lyckats konstruera system med differentierade skattesatser som fungerar relativt smidigt är ekonomerna ändå eniga om att vinsterna inte räcker till för att kompensera det administrativa merarbetet.

Sammanfattning och slutsatser

Såväl de teoretiska som empiriska resultaten tyder på att en låg beskattning av livsmedel är fördelningspolitiskt motiverad. De starkaste fördelningseffekterna uppnås om skattesänkningen begränsas till baslivsmedlen. En sådan begränsning kan emellertid ha den nackdelen att effektivitetsförlusterna blir större än vid en mera generell sänkning av skatten på livsmedel. Orsaken skulle vara att substitutionseffekterna och därmed förändringen av individernas konsumtionsmönster blir större när relativpriserna inom gruppen livsmedel ändras än när endast relativpriset mellan livsmedel och övriga varor ändras. Eftersom våra kunskaper om varors pris- och inkomstkänslighet är begränsade är det svårt att bilda sig någon uppfattning om hur stora dessa förluster kan bli.

En generell sänkning av skatten på livsmedel medför att även mera lyxbetonade livsmedel blir föremål för låg beskattning, vilket är en nackdel från fördelnings synpunkt. Det finns alltså här en motsättning mellan fördelning och effektivitet som gör det svårt att fastställa hur omfattande skattesänkningen bör vara. Jag lutar emellertid åt att skattesänkningen bör begränsas till ett fåtal varor typ baslivsmedel. En sådan inriktning ger som vi tidigare sett

de mest positiva fördelningseffekterna, och dessa effekter kan vi fastställa med relativt stor säkerhet. Effektivitetsförlusterna vet vi däremot inte så mycket om och det enda vi kan göra för att försöka undvika dessa är att koncentrera skattesänkningen till de varor bland baslivsmedlen som vi tror har få substitut. Ett exempel på en vara som uppfyller dessa krav är mjölk.

Hur skattesänkningen skall genomföras är en fråga där i första hand skatteenministratörer kan ge värdefulla synpunkter. Helt klart är emellertid att vi bör välja en lösning som ger så låga administrativa kostnader som möjligt. När det gäller att skaffa sig information om administrationskostnaderna för olika lösningar är man som amatör inom området hänvisad till andra källor och dessa har inte så mycket att säga i frågan. 1972 års skatteutredning förordar visserligen utökad subventionering av baslivsmedlen — med motiveringen att detta ger mindre administrativa problem än vad en differentierad moms skulle ge — men det förekommer inga försök till skattningar av kostnaderna för alternativen. Här finns alltså viktiga arbetsuppgifter för kommittén som utreder differentierad moms, och man hoppas att den jämförelse mellan livsmedelssubventionerna och en differentiering av mervärdeskatten som man

enligt direktiven skall göra även kommer att omfatta kostnadsaspekter.

Avslutningsvis kan det förtjänas att påpeka att de prissänkningar som en borttagen matmoms skulle medge i många fall inte är större än de prissänkningar som vore möjliga om vi avskaffade de tullar och regleringar som skyddar svensk jordbruksproduktion mot utländsk konkurrens, dvs övergav den sk höjprislinsen.

Referenser

- Aaron, H. J., [1981] *The Value Added Tax, Lessons from Europe*. Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Atkinson, A. och Stiglitz, J., [1980], *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill, New York.
- Balcer, Y., Garfinkel, T., Krynski, K. och Sadka, E., [1980], "Income Distribution and the Structure of Indirect Taxation." Stencil, University of Wisconsin-Madison.
- Deaton, A., [1977], "Equity, Efficiency, and the Structure of Indirect Taxation". *Journal of Public Economics*, vol 8, december.
- DsB 1982:7, "Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner". Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Hamilton, C., m fl [1981], *Fördelning, stabilitet, tillväxt*. Konjunkturrådets rapport 1981—82, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Persson, M., [1980], "Momsen på maten". *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 3.
- Ramsey, F. P., [1927], "A Contribution to the Theory of Taxation". *Economic Journal*, vol 37.
- Sandmo, A., [1976], "Optimal Taxation, An Introduction to the Literature". *Journal of Public Economics*, vol 6, juli—augusti.
- SOU 1977:91, *Översyn av skattesystemet*. Slutbetänkande av 1972 års skatteutredning, Stockholm.