

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning*

LARS HULTKRANTZ

## Bör energibeskattningen avskaffas?

I samband med det pågående arbetet med en genomgripande skattereform, där en av delreformerna avser mervärdesbeskattningen, har Statens energiverk (Stev) utrett frågan om energi skall momsbeläggas. Resultatet har publicerats i rapporten *Moms på energi* (Statens energiverk [1988]) jämte ett tiotal underlagsrapporter. Den föreslagna reformen skulle få stora effekter vad gäller statens finanser, energianvändningen och, kanske, miljön. I denna artikel föreslår jag att reformen av både miljömässiga och fiskala skäl kompletteras med särskilda miljöskatter på olika energislag.

### Reformens innebörd

För att förstå innebörden av en reform som helt eller delvis ersätter nuvarande punktskatter på olika energislag med mervärdesskatt måste vi särskilja olika typer av energikonsumtion. För att förenkla framställningen antar jag att nuvarande punktskatter kan uttryckas med en enda procentuell skattesats  $p$  och mosmen med skattesatsen  $m$ . Vi kan ur skattehänseende dela upp konsumtionen i fyra grupper (*Tabell 1*).

*Docent LARS HULTKRANTZ är verksam vid Skogsekonomiska institutionen, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.*

De skatteuttryck som anges inom parentes är de som gäller om reformen inte genomförs fullt ut, utan vissa punktskatter på energi bibehålls. För hushållens direkta energianvändning är skatteutfallet beroende av skillnaden i skattesats. Eftersom  $m$  generellt sett är lägre än  $p$ , så kommer hushållen att tjäna på omläggningen i detta avseende. Ifråga om konsumtion av importerade varor (andra än energivaror) är det ingen skillnad.

När det gäller svenska hushålls indirekta användning av energi som använts vid svensk produktion av varor för den svenska marknaden så vinner hushållen alltid, oberoende av skattesatsernas storlek. Reformen innebär nämligen en övergång från nuvarande tredubbelbeskattning till enkel beskattning. Observera att nuvarande skattesystem innebär en skatt på skatten (dvs produkten  $mp$ ). Eftersom inga avdrag för moms på använd energi kan göras, så ingår energikostnaderna, inklusive energiskatt, i det "förädlingsvärde" som momsbeskattas.

Det är således endast ifråga om hushållens direkta energianvändning som reformen handlar om att ersätta en skatt med en annan skatt. För energianvändning av användare som är momspliktiga gäller saken borttagande av en skatt.

Detta innebär att det inte är meningsfullt att ta ställning till reformen isolerat. Vad som skall göras beror av alternativen, dvs vilka andra skatter som kommer att höjas istället eller, om avsikten är att lätta det totala skattetrycket, vilka andra

Tabell 1 Beskattning, uttryckt som andel av energikostnaden före skatt.

Användning	Nuvarande	Efter reform
Hushållens direkta energikonsumtion	p	m (ev m + p + mp)
Hushållens indirekta energikonsumtion genom konsumtion av svenska varor	m + p + mp	m (ev m + p + mp)
Hushållens indirekta energikonsumtion genom konsumtion av utländska varor	m	m
Utlandets indirekta energikonsumtion genom konsumtion av svenska varor	p	0 (ev p)

skatter man istället kunde ha reducerat. Stevs utredning behandlar emellertid inte frågan på detta sätt. Den slutsats som utredningen kommer fram till, att en övergång till mervärdesbeskattning är önskvärd, är i det närmaste oundviklig med det begränsade perspektiv man anlägger.

I själva verket tycks innebörden av reformen åtminstone inledningsvis ha varit oklar för Stev. Flera av underlagsrapporterna utgår från felaktiga premisser. En rapport utgår från att hushållen endast berörs av den förändrade beskattningen av deras direkta energianvändning och bortser därmed från den inkomstökning som kommer hushållen till del antingen genom lägre priser på svenska varor, andra än energi, eller genom högre ersättningar till arbete och kapital. I en annan rapport beräknas effekterna på industriproduktionen som om reformen skulle innebära att p ersätts med m för energianvändning i produktion för hemmamarknaden. Stevs utredning bygger på dessa rapporter och ger därför i flera väsentliga avsnitt en missvisande bild.

### Skattekonsekvenser

Att exakt beräkna det bortfall av skatteintäkter som uppstår om den nuvarande

energibeskattningen ersätts av mervärdeskatt är svårt. Det handlar emellertid om betydande belopp.

Om alla punktskatter ersätts av moms minskar skatteintäkten, enligt Stevs beräkning, med 20 miljarder, från 31 till knappt 11. Om bensinskatten bibehålls oförändrad (vilket innebär att bensinpriset inkl moms höjs med cirka en krona) erhålls ett underskott på 5,6 miljarder. Hålls bensinpriset oförändrat (vilket fortfarande kräver en viss särskild bensinskatt) bortfaller 11 miljarder i skatteintäkt.

Dessa siffror innebär både en underskattning och en överskattning. Stevs beräkning är en underskattning, eftersom man bortser från "skatten på skatten". Tar vi hänsyn till detta tillkommer i runda tal två miljarder. Å andra sidan tar beräkningarna heller inte hänsyn till indirekta effekter. Skattebortfallet i första vändan leder till inkomstökningar som belastas med andra skatter. Nettoeffekten blir således mindre, kanske hälften, gissar Stev.

Dessutom bör skatteintäkten beräknas givet skattebasen efter skatteförändringen, inte som i utredningen före den. Skillnaden blir emellertid liten om man beskattar en "god" skattebas. Flera studier tyder på att energianvändningen i sin

helhet är förhållandevis prisokänslig. T ex så uppskattar Walfridsson [1987] industrins långsiktiga egenpriselasticitet för el till -0,2 och för bränsle till -0,4.

### Utredningens perspektiv

Ett slopande av nuvarande energiskatter, med undantag för bensinskatterna, leder således, trots att mervärdesskatt införs, till ett stort skattebortfall. Detta ger upphov till två centrala invändningar mot Stevs utredning:

En stor del av den omfångsrika utredningen ägnas åt att beräkna de positiva effekterna av reformen på köpkraft, industriproduktion, sysselsättning osv. Huvuddelen av dessa torde försvinna när skattebortfallet finansieras. Utredningen ger således, mildt uttryckt, inte en fullständig bild av effekterna. Utredningen har emellertid även på ett annat sätt anlagt ett alltför begränsat perspektiv. Det är inte självklart att finansieringen av en momsreform skall ske utanför energisektorn. Ett fullt rimligt alternativ är att nuvarande skattetryck på energisektorn bibehålls av fiskala skäl – även om enskilda skattesatser ändras. Dessutom finns vägande miljöpolitiska skäl för ett sådant alternativ.

Det finns visserligen några argument som talar mot en finansiering inom energisektorn. Ett sådant är att EG-kommissionens förslag inför bildandet av EGs interna marknad inte tycks (läst mellan raderna) tillåta punktskatter på t ex el och kol (men däremot på bensin och olja). Å andra sidan torde en anpassning till denna skattestruktur inte heller tillåta att skattebortfallet finansieras med t ex en höjning av mervärdesskattesatsen.

Andra motargument är att alla punktskatter, vare sig de drabbar insatsvaror eller enskilda produkter, stör relativpriserna (och leder dessutom till "skatt på skatt"-effekter). Å andra sidan kan (1) en sådan störning vara motiverad av miljöskäl, (2) neutralitetsfrågan hamna i ett annat ljus när man tar hänsyn till asymmetrierna i inkomstbeskattningen (vilka inte lär försvinna efter de kommande skattereformerna) och slutligen (3) har alternativen också en kostnad. De tre invändningarna utvecklas mer utförligt nedan.

### Energi som skattebas

Skatter påverkar hushållens och företagens handlande och leder därmed till samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Om alla nyttigheter vore beskattningsbara, skulle man i teorin kunna välja mellan flera olika skattesystem som är neutrala med avseende på produktionen. Dessa system har det gemensamt att alla nyttigheter får ett lika stort procentuellt påslag. I praktiken måste emellertid viktiga undantag från beskattning göras (t ex kan fritid inte beskattas direkt). Givet denna/dessa restriktion(er) (dvs givet att vi måste välja "second best") finns det skattesystem som ger lägre samhällsekonomisk kostnad än system med lika påslag för alla varor. Allmänt talat bör skattesatserna differentieras efter skattebasens skattesatskanslighet. I "second best" är därför den optimala skattesatsen grovt uttryckt omvänt proportionell mot utbudets och efterfrågans priselasticiteter.

Elasticiteterna varierar emellertid med tidssikten och med tiden, kan vara svåra att mäta och blir komplicerade när man måste ta hänsyn till korsprisseffekter. Dessutom kan administrationskostnader och risken för arbitrageverksamhet tala för en enhetlig skattesats. Stevs slutsats är att enhetlig moms, kombinerad med en eller annan punktskatt på något starkt efterfrågeoelastiskt (bensin) eller utbuds- oelastiskt (produktion i gamla vattenkraftverk, senare kanske även kärnkraft) är en rimlig "third best".

Frågan är emellertid om detta är relevanta argument i det aktuella fallet. Förslaget innebär inte att man inför en ny punktskatt, utan att man (avsevärt) reducerar beskattningen på ett beprövat område. Skall man döma av de uppgifter som framkommer i utredningen så är energibeskattningen från fiskal synpunkt en förträfflig "mjölkossa".

I en av underlagsrapporterna ger sig Stefan Lundgren i kast med uppgiften att beräkna de nuvarande punktskatternas kostnad (i industrisektorn). Han gör en partiell analys och antar att efterfrågekurvan är linjär och att utbudskurvan är perfekt elastisk. Förhållandet mellan effektivitetsförluster och skatteintäkter kan då

enkelt beräknas med utgångspunkt från efterfrågans priselasticitet och den relativa prisförändringen.

Lundgrens slutsats är att punktskatternas allokering förluster motsvarar mindre än tio procent av skatteintäkterna. Lundgren utgår emellertid från 1985 års skattesatser. Nuvarande satser är betydligt högre, utom för el, och innebär en kostnad som är närmare 20 procent av intäkten.

När det gäller drivmedel anger huvudrapporten att de långsiktiga egenpriselasticiteterna är -0,4 - -0,5 för bensin och -0,4 - -1,0 för diesel. Det innebär att merkostnaden för nuvarande skatt på bensin resp diesel (ej kilometerskatten) uppgår till 33-42 procent av skatteintäkten (bensin) och 11-27 procent för diesel.

Punktskatternas samhällsekonomiska kostnad är således inte obetydlig. Vi bör emellertid jämföra med andra skatter. Enligt en beräkning (med en allmän jämviktsmodell) av Ingemar Hansson [1984], så är motsvarande kostnadsandel för en skattehöjning (förutsatt att denna används till t ex u-hjälp och därför inte har snedvridande effekter på utgiftssidan) 70 procent om man använder moms och 130 procent om man använder kommunalskatten. Med andra skatteformer (t ex ökad progressivitet i inkomstbeskattningen) kan man komma betydligt högre. Även om siffrorna inte är direkt jämförbara så tyder detta på att energibeskattningskostnad kan vara förhållandevis låg.

För att bedöma den nuvarande energibeskattnings och den föreslagna reformens kostnader bör vi emellertid se närmare på de olika slag av snedvridning som uppstår i prissystemet:

a) mellan olika typer av produktionsfaktorer

Stev framhåller att en önskvärd egenskap hos ett nytt skattesystem är att det är neutralt mellan användningen av olika produktionsfaktorer och hävdar att detta talar för övergång till moms. Energiskatt är emellertid inte den enda skatten på produktionsfaktorer. Eftersom den övriga beskattningen inte är neutral kommer företagens val mellan t ex arbetsintensiv

teknik och utrustningsintensiv teknik (maskin och ström/drivmedel) att snedvridas även om punktskatterna på energi försvinner. Sanningen är nog att vi inte vet om en sådan förändring ökar eller minskar effektiviteten.

b) mellan energislag

Som Stev visar, åstadkommer omläggningen, givet att de samhällsekonomiska miljökostnaderna är lika, neutralitet mellan olika energivaror och energitekniker. Även om "secondbest-invändningen" gäller också här, är det rimligen en väsentlig förbättring. Å andra sidan skulle man kunna minska de problem som finns genom att justera punktskattesatserna så att de blir mer likformiga. Denna invändning blir särskilt betydelsefull om det är så (som det rimligen är) att reformen bara kan genomföras partiellt, dvs att vissa punktskatter (t ex bensinskatten) bibehålls. I ett sådant fall blir resultatet av reformen att skillnaden i beskattning ökar mellan vissa energislag!

c) mellan produktion och konsumtion

Moms ger en form av snedvridning som inte diskuteras alls i utredningen. Produkter får olika pris beroende på vem köparen är (dvs om han är momspliktig eller inte). Detta gäller generellt i momssystemet. Problemet är emellertid mindre när det handlar om renodlade konsumtionsvaror än om drivmedel, bränsle och elkraft, där det är svårt att dra gränsen mellan användningen som insatsvara och som slutlig konsumtion. Otvivelaktigt öppnar momsreformen nya fält på skattemyglets område. I "rätt" händer ökar hushållens besinkvitton i värde!

Sammanfattningsvis så bedömer jag att det från fiskal synpunkt är tveksamt om man skall genomföra en reform som innebär att de nuvarande energiskatterna, vid sidan av bensinskatten, endast ersätts av moms. Även om det finns finansieringsalternativ utanför energisektorn som ger mindre snedvridning/kostnader än punktskatter (i en eller annan form) på energi, så borde rimligen de skatteomläggningar som nu planeras i första hand skära ned

på de "dyraste" skatterna och inte på de "näst billigaste".

### Miljö- och energipolitiska skäl för punktskatter

En övergripande ambition för reformarbetet på skatteområdet är att gå från ett komplicerat system med många syften till ett enklare med ett huvudsyfte – finansiering av den offentliga sektorn. De andra syften som idag tillgodoses via det "allmänna" skattesystemet får istället uppnås med "direkta" medel.

I utredningen argumenterar Stev för att energi/miljöpolitiken är betjänt av en sådan övergång till direkta medel. I själva verket är (tolkar jag Stevs inställning) en stor del av energipolitiken onödig och en skattereform ger ett osökt tillfälle att avveckla flera "surdegar". Den förmenta regionalpolitiken via stödet (ingen skatt) till flis- och torveldning går för det första till stor del till Götaland och är, för det andra, på de platser den verkligen är regionalpolitik, en dyr sådan. Miljöpolitiken har/kan komma att få andra medel som är bättre lämpade än de nuvarande energiskatterna när det gäller att minska föroreningarna. Det finns inte längre någon anledning att missgynna olja som bränsle eftersom leveranserna är säkrare (norsk olja) och beroendet (andelen av energitillförseln) mindre.

När det gäller energibeskattningsens miljöpolitiska uppgifter argumenterar utredningen efter två linjer. Enligt den första finns det alltid bättre alternativ än styrning medelst skatter. Det är emellertid inte självklart att valet står mellan ett styrmedel eller ett annat. Precis som med skatter gäller att varje styrmedel har sina begränsningar, ofta i form av tilltagande marginalkostnad, och att en kostnadsminimerande politik i regel använder en kombination av olika styrmedel.

Problemet med bilarnas kväveutsläpp illustrerar detta väl. Jan-Eric Nilsson konstaterar i *Ekonomisk Debatt* nr 3/88 att den snabba trafikökningen (ca 5 procent per år) är ett hot mot uppfyllelsen av de miljömål som finns, särskilt vad avser utsläppen av kväveföreningar, trots övergången till katalysatorrening i personbi-

lar. För att helt bromsa tillväxten under några år skulle det behövas en höjning av bensinskatten med 50 öre till en krona. En sådan miljöpolitisk betingad skatthöjning bör rimligen helst genomföras genom en punktskattehöjning och inte genom att moms läggs till nuvarande bensinskatt. Orsaken är att anpassningsbördan i momsfallet enbart läggs på hushållen. För en given effekt krävs då en större skatthöjning. Dessutom innebär det att hushållen på marginalen genomför miljöåtgärder som kunde genomföras till en lägre kostnad i företagen.

Det kan tänkas att det finns andra styrmedel som vore mer effektiva. Kostnaden för att minska kväveutsläppen genom en skatthöjning är emellertid till en början låg (det är den marginella bilresan, vars kostnad för bilisten är lika med marginalnyttan, som försvinner först). Ett skäl för att använda ett generellt styrmedel som bensinskatt är dessutom att miljöproblemen ofta är flera. Kostnaderna för att med direkta styrmedel minska kväveutsläpp, buller, trafikolyckor osv är kanske sammantaget större än kostnaden med en skatt som minskar trafikvolymen.

Enligt den andra argumentationslinjen kan det behövas punktskatter, men dessa bör läggas mer selektivt än vad energiskatter ger möjlighet till. Detta vill jag gärna hålla med om, men det finns två invändningar. För det första har skatter en uppbördskostnad. Att i samband med oljeförbränning ta ut en speciellt tankerhaveririskskatt (en sådan, differentierad efter införselställe – östkust/väst kust – föreslås i en av underlagsrapporterna), en koldioxidskatt, en svavelskatt (differentierad efter förbrännings-/reningsteknik) etc ställer sig naturligtvis svårt. För det andra finns det vissa miljöutsläpp som är starkt knutna till bränsletypen. T ex finns det en kvalitativ skillnad mellan bioenergi och fossila bränslen (inkl torv) när det gäller utsläpp av koldioxid, och helt klart finns vissa sådana skillnader mellan naturgas å ena sidan och olja och (framförallt?) kol å den andra (oavsett reningsteknik). Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att punktskatter på olika energislag kan vara miljöpolitiskt väl grundade.

Vad beträffar de invändningar som

Stev reser mot "energipolitiska" motiv för punktskatter på energi är jag till stor del beredd att instämma. Ett frågetecken kan dock resas vid frågan om ett visst, begränsat, inslag av prisstabilisering kan vara önskvärt. Som Stev redovisar har en sådan politik en rad nackdelar (hushåll och företag tar inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till osäkerhet och väljer därför inte t ex flexibel teknik). Det finns å andra sidan ett skäl för en stabiliseringspolitik. Detta är att man genom riskdelning kan minska kostnaden för en viss risk. Den föreslagna reformen är prisdestabiliserande (genom övergång från skatt per enhet till skatt ad valorem) och skulle således innebära att samhällets totala riskkostnad för investeringar vars lönsamhet beror av prisutvecklingen på olika energislag ökar. Stevs slutsats är att argumenten mot prisstabilisering överväger; en annan möjlig slutsats är att man skall gå en mellanväg (se Bergman & Mäler [1983]).

Det är hur som helst uppenbart att den avveckling av delar av energipolitiken som kommer att göras i samband med en momsreform kommer att, hur välmotiverad den än är, möta en hel del motstånd från grupper som missgynnas. Detta reser en trovärdighetsfråga. Många har uppfattat att staten med energibeskattningen åtagit sig att garantera vissa prisförhållanden mellan olika bränsletyper och därför vågat genomföra investeringar för att minska oljekonsumtionen, satsat på torv och flis etc. Kostnaden för att stå fast vid sådana, måhända felaktigt grundade, utfästelser skall ställas mot de ökade kostnader, som en minskad trovärdighet för energipolitiken kan medföra (jfr diskussionen kring problemet med tidskonsistent politik).

### Ett förslag

En lösning på de problem som har diskuterats här, vilken jag tycker att det finns starka skäl att överväga i den fortsatta diskussionen/beredningen, vore att genomföra momsreformen, avskaffa energiskatterna och istället införa miljöskatter på energi. De senare kan bestå av en fast komponent och en komponent som differentieras av miljöskäl. De miljöpolitiska övervägandena vägs in i den differentierade delen och "fiskala hänsyn" får sedan avgöra den fasta komponentens storlek (eventuellt behövs inte någon sådan fast komponent).

Förslaget innebär att man, efter hänsynstagande till skillnader i miljökostnader, utformar beskattningen neutralt mellan olika energislag. Det innebär också att reformen på energiområdet inte behöver falla därför att den konkurrerar med mer önskvärda skatteomläggningar.

### Referenser

- Bergman, L & Maler, K-G, [1983], *Kärnkrafts-utveckling och energipolitiska strategier. En samhällsekonomisk analys*. Rapport till 1981 års energikommitte. Dsl 1983:19.
- Hansson, I, [1984], "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures". *Scandinavian Journal of Economics*, Vol 86, No 2.
- Nilsson, J-E, [1988], "Den nya trafikpolitiken - något för 90-talet?". *Ekonomisk Debatt*, Årg 16, nr 3.
- Statens Energiverk, [1988], *Moms på energi*. Huvudrapport samt bilagor av olika författare.
- Walfridsson, B, [1987], *Dynamic Models of Factor Demand. An Application to Swedish Industry*. Ekonomiska studier utgivna av Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 18.