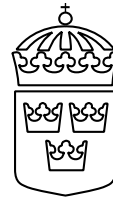


Regeringens skrivelse

2018/19:29



Riksrevisionens rapport om nedsatt moms på livsmedel

Skr.
2018/19:29

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 december 2018

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Mervärdesskatten (nedan kallad momsen) på livsmedel är sedan den 1 januari 1996 nedsatt till 12 procent. Riksrevisionen har granskat den nedsatta momsen på livsmedel med avseende på dess prisseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet. Riksrevisionen motiverar granskningen bl.a. med att nedsättningen kostar stora belopp samt att det är drygt 20 år sedan livsmedelsmomsen sattes ned, och ändå har inte dess effekt på priserna utvärderats.

Granskningen har utgått från följande revisionsfråga: Är nedsatt moms på livsmedel en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll?

Riksrevisionens slutsats är att den nedsatta momsen inte är ett kostnadseffektivt sätt att förstärka köpkraften för barnfamiljer och låginkomsthushåll. Andra grupper än målgrupperna tillgodogör sig en stor del av stödet. Riksrevisionen bedömer att ungefär hälften av skatteutgiftens ca 27 miljarder kronor skulle kunna sparas årligen genom att i stället använda en kombination av alternativa fördelningspolitiska stöd.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ”tar initiativ till att utreda nedsatt moms på livsmedel och avgöra om motivet alltså är att stödja barnfamiljer och låginkomsthushåll samt i sådana fall överväga andra sätt att stödja dessa hushåll”.

Regeringen anser att det är bra att Riksrevisionen har granskat hur den sänkta momsen på livsmedel fungerar som fördelningspolitisk åtgärd. Rapporten har bidragit till en djupare kunskap om åtgärdens effekter. Regeringen bedömer att Riksrevisionens rapport kan utgöra ett underlag för framtida arbete.

Skr. 2018/19:29

I och med denna redovisning anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

Skr. 2018/19:29

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Nedsatt moms på livsmedel – prisseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2018		75

1 Ärendet och dess beredning

Den 20 september 2018 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Nedsatt moms på livsmedel – prisseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet (RiR 2018:25) till regeringen. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har motiverat sin granskning av nedsatt moms på livsmedel med att

- stöd som utgår på budgetens inkomstsida (skatteutgifter) ska i första hand undvikas och åtminstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen,
- Riksrevisionen har nyligen uppmärksammat att skatteutgifter inte redovisas lika utförligt i budgeten som stöd på utgiftssidan,
- skatteutgiften för livsmedelsmomsen uppgår till ett stort belopp,
- det är drygt 20 år sedan momsens på livsmedel sattes ned och ändå har ingen utvärdering av nedsättningens prisseffekter genomförts.

Syftet med granskningen har varit att undersöka den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet genom att utvärdera dess pris- och fördelningseffekter. Med kostnadseffektivitet avses ett förhållande mellan den nedsatta momsens kostnader och måluppfyllnad, det vill säga hur den förstärker köpkraften för barnfamiljer och låginkomsthushåll. Riksrevisionens granskning har utgått från följande övergripande fråga: Är nedsatt moms på livsmedel en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll?

Riksrevisionens slutsats är att nedsatt moms på livsmedel inte är ett kostnadseffektivt sätt att förstärka köpkraften för barnfamiljer och låginkomsthushåll. Kostnadseffektiviteten anses vara låg eftersom andra grupper än målgrupperna tillgodogör sig en stor del av stödet. Riksrevisionen bedömer att ungefär hälften av skatteutgiftens ca 27 miljarder kronor skulle kunna sparas årligen genom att i stället använda en kombination av alternativa fördelningspolitiska stöd (momsen på livsmedel förutsätts då höjas till 25 procent).

Även om Riksrevisionen finner att den granskade åtgärden inte är en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos nämnda grupper, utesluter inte Riksrevisionen att det kan finnas andra fördelar med nedsatt moms på livsmedel som måste beaktas vid en samlad bedömning av åtgärden.

Riksrevisionen finner vidare att livsmedelspriserna på kort sikt sänktes i sådan utsträckning att det är rimligt att anta att hela momsens nedsättning omvandlades till sänkta priser. Riksrevisionen kan däremot inte bedöma hur prisseffekterna blivit på längre sikt; alltför många faktorer kan då spela in.

Med beaktande av vad som framkommit i granskningen rekommenderar Riksrevisionen att regeringen

- tar initiativ till att utreda nedsatt moms på livsmedel och avgöra om motivet alltjämt är att stödja barnfamiljer och låginkomsthushåll samt att i sådana fall överväga andra sätt att stödja dessa hushåll.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att Riksrevisionens bedömning av livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet ligger i linje med tidigare bedömningar som gjorts, däribland i regeringens skrivelse Redovisning av skatteutgifter 2017 (skr. 2016/17:98). Livsmedel är något som alla köper. Stödet träffar därför alla hushåll, såväl resursstarka som resurssvaga, vilket är en orsak till den låga kostnadseffektiviteten. Regeringen delar Riksrevisionens syn att en kombination av andra stöd kan vara mer träffsäkra och därmed mindre kostsamma än nedsatt moms på livsmedel. Samtidigt finns det andra aspekter som kan behöva beaktas i en samlad bedömning av för- och nackdelar med nedsatt livsmedelsmoms. Det är av dessa skäl viktigt att löpande pröva olika skatteutgifter inom ramen för budgetarbetet.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anser att det är bra att Riksrevisionen har granskat hur den sänkta momsen på livsmedel fungerar som fördelningspolitisk åtgärd. Riksrevisionen finner att andra fördelningspolitiska stöd vore mer träffsäkra än sänkt livsmedelsmoms och därmed mindre kostsamma. Rapporten har bidragit till en djupare kunskap om åtgärdens effekter. Regeringen bedömer att Riksrevisionens rapport kan utgöra ett underlag för framtida arbete.

I och med denna redovisning anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Nedsatt moms på livsmedel

– priseffekt, fördelningsprofil och
kostnadseffektivitet

RIR 2018:25



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-494-0

RIR 2018:25

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-09-12

DNR: 3.1.1-2017-1175

RIR 2018:25

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Nedsatt moms på livsmedel

– priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet

Riksrevisionen har granskat nedsatt moms på livsmedel med avseende på dess priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Peter Johansson har varit föredragande. Revisor Amina Peco och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Peter Johansson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet

RIKSREVISIONEN

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

RIKSREVISIONEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendation	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	12
2 Bakgrund	13
2.1 1996 års nedsättning	13
2.2 Prisutvecklingen för livsmedel	15
2.3 Tidigare undersökningar	18
3 Preiseffekt av nedsatt livsmedelsmoms	19
3.1 Tidigare undersökningar	19
3.2 Metod, kontrollgrupper och data	20
3.3 Resultat	26
3.4 Sammanfattande bedömning	28
4 Åtgärdens fördelningsprofil	29
4.1 Tidigare undersökningar	29
4.2 Resultat	30
4.3 Sammanfattande bedömning	35
5 Åtgärdens kostnadseffektivitet	36
5.1 Tidigare undersökningar	36
5.2 Träffsäkerheten i förhållande till andra åtgärder	37
5.3 Resultat	39
5.4 Sammanfattande bedömning	43
Referenslista	45
Bilaga 1. Preiseffektsstudie	48
Bilaga 2. FASIT	56
Bilaga 3. Beräkningarna i kapitel 5	60

RIKSREVISIONEN

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendation

Våren 1995 föreslog regeringen ett antal åtgärder för att ytterligare stabilisera svensk ekonomi och minska utgifterna för offentlig sektor. Bland annat föreslog den att ersättningsnivåerna i trygghetssystemen skulle sänkas. För att motverka de negativa fördelningspolitiska konsekvenserna av sänkta ersättningsnivåer föreslog regeringen dessutom att momssatsen på livsmedel skulle sättas ned från 21 till 12 procent. En bärande tanke för förslaget var att nedsatt moms på livsmedel skulle medföra sänkta priser på livsmedel och på så sätt särskilt gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll eftersom dessa använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till inköp av mat.

Mervärdesskattesatsen på livsmedel sattes ned från och med den 1 januari 1996. Nedsättningen var uppmärksam i media och regeringen hade under våren 1995 tillsatt en priskommission med uppdrag att bland annat följa upp hur priserna utvecklades. Sedan dess har momssatsen på livsmedel legat kvar på den reducerade nivån på 12 procent.

Då momssatsen för livsmedel efter nedsättningen avviker från mervärdesskattens normalskattesats uppstår en så kallad skatteutgift. Skatteutgifter är stöd som utgår på budgetens inkomstsida. På motsvarande sätt som vanliga utgifter belastar dessa det finansiella sparandet för offentlig sektor. Skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel beräknas uppgå till närmare 30 miljarder kronor inkomståret 2018.

Granskningens motiv och syfte

I de skattepolitiska riktlinjerna som riksdagen antagit framgår att skattepolitikens främsta syfte är att inbringa skattemedel, men att skattesystemet även kan ha andra syften. Stöd som utgår på budgetens inkomstsida bör i första hand undvikas och åtminstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen.

Riksrevisionen har nyligen uppmärksammat att skatteutgifter inte redovisas lika utförligt i budgetens utgiftsområdesbilagor som stöd på budgetens utgiftssida. Granskningen motiveras vidare av att skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel uppgår till ett stort belopp. Det är drygt 20 år sedan matmomsen sattes ned och ändå har ännu ingen utvärdering av nedsättningens priseffekter publicerats. Det finns därför en risk att prisgenomslaget överskattats.

Syftet med granskningen är att undersöka den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet genom att utvärdera dess pris- och fördelningseffekter. Granskningsarbetet utgår från en övergripande revisionsfråga.

- Är nedsatt moms på livsmedel en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll?

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Med kostnadseffektivitet avses ett förhållande mellan den nedsatta momsens kostnader och dess måluppfyllnad, det vill säga hur den förstärker köpkraften för barnfamiljer och låginkomsthushåll. För att kunna bedöma kostnadseffektiviteten av åtgärden jämförs nedsatt livsmedelsmoms med andra åtgärder för att förstärka köpkraften för barnfamiljer och låginkomsthushåll.

Granskningens resultat

Vi har granskat den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet i två steg. I ett första steg undersöktes åtgärdens fördelningseffekter genom dels en skattning av hur den nedsatta momssatsen kortsiktigt påverkade livsmedelspriserna, dels en undersökning av hur köpkraftsförstärkningen idag fördelas mellan olika hushåll.

I ett andra steg har vi utvärderat åtgärdens kostnadseffektivitet genom att granska den i förhållande till andra åtgärder för att fördela köpkraft till barnfamiljer och låginkomsthushåll. Vi har även följt upp Mervärdesskattesatsutredningens studie av hur hushållens kostnadsandelar för livsmedel utvecklats över tiden.

Nedsatt livsmedelsmoms fick fullt prisgenomslag på kort sikt

En förutsättning för att nedsatt moms på livsmedel alls ska förstärka hushållens köpkraft är att momsnedläggningen resulterat i att priserna på livsmedel sänkts eller åtminstone inte höjts i samma takt som de annars skulle gjort. Det är genom sänkta priser på livsmedel som hushållen förstärker sin köpkraft.

För att undersöka momsnedläggningens prisgenomslag har Riksrevisionen använt en metod som innebär ett naturligt experiment där dels producentpriser i livsmedelskedjan, dels danska livsmedelspriser utgör kontrollgrupper.

Av skattningarna framgår att livsmedelspriserna på kort sikt sänktes i sådan utsträckning att det är rimligt att anta att hela momsnedläggningen omvandlades till sänkta priser. Vi kan däremot inte bedöma hur effekterna ser ut på längre sikt. Med utgångspunkt i skattningens resultat utgår vi dock från fullt prisgenomslag när vi undersöker fördelningseffekterna. Att det är svårt att på lång sikt utvärdera priseffekter av skatteåtgärder – eftersom alltför många faktorer kan ha påverkat priserna – ställer samtidigt regeringen inför specifika utmaningar med avseende på hur den ska säkerställa att åtgärderna långsiktigt bidrar till att målen för utgiftsområdena uppnås.

Nedsatt livsmedelsmoms har en positiv fördelningsprofil

Vi visar i granskningen att nedsatt livsmedelsmoms har en positiv fördelningsprofil, det vill säga att den förstärker köpkraften hos målgrupperna relativt andra hushåll. Detta gäller så länge köpkraftsförstärkningen mäts i termer av procentuell förändring av hushållens ekonomiska standard. När köpkraftsförstärkningen i stället anges i kronor förändras fördelningsprofilen.

Den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet är låg

Nedsatt moms på livsmedel innebär ett stöd för alla som konsumerar livsmedel, oavsett om de har barn eller inte och oavsett om de är låg- eller höginkomsttagare. Att andra grupper än målgrupperna kan tillgodogöra sig stödet innebär att åtgärdens träffsäkerhet minskar. Låg träffsäkerhet minskar åtgärdens kostnadseffektivitet eftersom det innebär att åtgärdens totala kostnad ökar i förhållande till dess måluppfyllnad.

I syfte att bedöma den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet har vi i en simulering jämfört åtgärden med andra möjliga åtgärder för att förstärka köpkraften för låginkomsthushåll och barnfamiljer. Målet för simuleringen har varit att genom andra åtgärder kompensera målgrupperna för den köpkraftsförsvagning som ett slopande av nedsatt livsmedelsmoms skulle innebära. En jämförelse av de olika åtgärdernas kostnader för att uppnå motsvarande köpkraftsförstärkning för målgrupperna ligger sedan till grund för bedömningen av den nedsatta momsens kostnadseffektivitet.

Ett direkt jämförbart stöd som utgår till målgrupperna finns emellertid inte och det har varit nödvändigt att simulera en kombination av stöd som riktas till såväl barnfamiljer som låginkomsthushåll. Vi har därtill arbetat med två olika definitioner av låginkomsthushåll. I de simuleringar som Riksrevisionen gjort har barnbidraget, flerbarnstillägget och studiebidraget höjts, liksom riksnormen för ekonomiskt bistånd och bostadstillägget för bland annat pensionärer inklusive det särskilda bostadstillägget.

Simuleringarna är räkneexempel och syftar till att bedöma den nedsatta momsens kostnadseffektivitet. De ska inte ses som förslag på andra åtgärder. I valet av simulerade åtgärder hade vi kunnat använda andra stöd – på budgetens utgiftssida eller inkomstsida. Det ska vidare framhållas att de simulerade åtgärderna har sina begränsningar och problem som måste beaktas. Riksrevisionen granskar dock nedsatt moms på livsmedel endast ur kostnadseffektivitetssynpunkt och det ankommer på riksdagen att göra en samlad bedömning av åtgärden i förhållande till andra åtgärder.

Räkneexemplet visar att nedsatt moms på livsmedel har låg kostnadseffektivitet i förhållande till de simulerade åtgärderna. Kostnaderna för de simulerade åtgärderna beräknas uppgå till 13,4 miljarder kronor, vilket är ungefär hälften av den av oss beräknade skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel om 27,3 miljarder kronor. Det ska dock framhållas att det i simuleringen inte var möjligt att fullt ut kompensera gruppen låginkomsthushåll när de definierades som hushåll i inkomstdecilerna 1–4. Hushållen i första decilen överkompenserades något medan hushållen i decil 2–4 kompenserades i avtagande grad. Siffran 13,4 miljarder kronor är därför i underkant när denna definition av låginkomsthushåll används.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

I ljuset av att kostnaderna för de simulerade åtgärderna uppgår till ungefär hälften av kostnaderna för den nedsatta livsmedelsmomsen illustrerar räkneexemplet att den nedsatta momsens inte är ett kostnadseffektivt sätt att förstärka köpkraften för barnfamiljer och låginkomsthushåll. De medel som staten skulle spara på att ta bort den nedsatta momsens på livsmedel skulle bland annat kunna täcka ytterligare finanspolitiska åtgärder för att fullt ut kompensera hushållen i decilerna 2–4.

Våra simuleringar visar också att definitionen av låginkomsthushåll spelar roll för resultaten. Om simuleringen analyseras genom att låginkomsthushåll i stället definieras som hushåll med låg ekonomisk standard framkommer att de simulerade åtgärderna lyckas kompensera gruppen fullt ut. Det innebär att vi genom de simulerade åtgärderna förstärker köpkraften för barnfamiljer och låginkomsthushåll på motsvarande sätt som nedsatt moms på livsmedel, men att utgifterna för de simulerade åtgärderna uppgår till ungefär halva kostnaden för nedsatt moms på livsmedel.

Rekommendation

Riksrevisionens rekommendation är att regeringen mot bakgrund av vad som anförts i granskningen om den nedsatta livsmedelsmomsens låga kostnadseffektivitet:

- tar initiativ till att utreda nedsatt moms på livsmedel och avgöra om motivet alltjämt är att stödja barnfamiljer och låginkomsthushåll samt att i sådant fall överväga andra sätt att stödja dessa hushåll.

1 Inledning

I 1995 års kompletteringsproposition föreslog regeringen ett antal åtgärder som syftade till att ytterligare stabilisera svensk ekonomi och minska utgifterna för offentlig sektor. En av åtgärderna var att trygghetssystemens ersättningsnivåer skulle sänkas. För att motverka de fördelningspolitiska konsekvenserna av sänkta ersättningsnivåer föreslog regeringen samtidigt att momsen på livsmedel skulle sättas ned från 21 till 12 procent.

En bärande tanke för förslaget var att nedsatt moms på livsmedel särskilt gynnade barnfamiljer och låginkomsthushåll eftersom de använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till inköp av mat. Dessutom tillade regeringen att den räknade med att en sänkning av matmomsen skulle medföra att inflationen minskade med inemot en procentenhet under 1996.¹

Nedsättningen tillämpades från och med januari 1996 och omfattade omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avsågs i 1 § livsmedelslagen (1971:511). Från nedsättningen undantogs vatten från vattenverk, spritdrycker, vin och starköl samt tobaksvaror. Budgetförsvagningen beräknades vid tillfället uppgå till 7,7 miljarder kronor.²

1.1 Motiv till granskning

I de skattepolitiska riktlinjer som riksdagen antagit framgår att skattepolitikens främsta syfte är fiskalt, men att skattesystemet även kan ha andra syften.³ Stöd som utgår på budgetens inkomstsida bör i första hand undvikas och åtnimstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen.⁴

Nedsatt moms på livsmedel är ett exempel på att skatter kan användas som ekonomiska styrmedel. När skatter sätts ned, eller höjs, i detta syfte, uppstår så kallade skatteutgifter som på motsvarande sätt som utgifter på anslag påverkar det finansiella sparandet för offentlig sektor. Nedsatt livsmedelsmoms är den enskilt största skatteutgiften och beräknas uppgå till 27,3 miljarder kronor år 2018.⁵ Liksom många andra skatteutgifter har skatteutgiften för nedsatt livsmedelsmoms

¹ Prop. 1994/95:150, bilaga 1, s. 9.

² Prop. 1994/95:150, bilaga 7, s. 125. Se även 1994/95:FIU20; rskr 1994/95:447; SFS 1995:931.

³ Prop. 2014/15:100, s. 104.

⁴ Ibid, s. 105.

⁵ Den av oss beräknade skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel skiljer sig från regeringens, som uppgår till nästan 30 mdkr år 2018 vilket är ungefär 14 procent av de beloppsmässigt redovisade skatteutgifterna (210 miljarder kronor), se Skr. 2017/18:98, s. 18, 32. Se även kap. 5 nedan för mer information.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

ökat över tiden utan att nya beslut tagits och utan att ansvaret att följa upp nedsättningen har knutits till någon myndighet.

Riksrevisionen har nyligen uppmärksammat att redovisningen av skatteutgifter i budgetpropositionens utgiftsområdesbilagor inte är lika utförlig som för utgifter på anslag. Skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel hänförs idag till utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn, utan att det klart framgår hur den bidrar till målen för utgiftsområdet.⁶

Därtill ska framhållas att det i ett flertal utredningar har ifrågasatts om ändrade momsatsatser verkligen är ett effektivt styrmedel. Empiriska studier av prisseffekter av andra momsnedläggningar visar att dessa inte alltid slår igenom på priserna fullt ut.⁷

Med beaktande av vad som anförts ovan finns skäl att granska nedsatt moms på livsmedel.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet genom att utvärdera dess pris- och fördelningseffekter. Granskningsarbetet utgår från en övergripande revisionsfråga:

- Är nedsatt moms på livsmedel en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll?

1.3 Bedömningsgrunder

Livsmedelsmomsen sänktes för att motverka de fördelningpolitiska effekterna av ersättningsnivåerna i trygghetssystemen sänktes. I propositionen omnämns låginkomsthushåll och barnfamiljer som målgrupper för åtgärden, då de använder en stor andel av sin hushållsbudget till inköp av livsmedel.⁸ I den här granskningen utgår Riksrevisionen därför från att åtgärdens syfte är att fördela köpkraft till barnfamiljer och låginkomsthushåll. I det följande kommer

⁶ Riksrevisionen, 2017. *Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den?* RiR 2017:12, s. 36.

⁷ Projektgruppen har inom ramen för granskningsarbetet tagit del av ett antal utvärderingar och konsekvensanalyser avseende nedsatt moms. Nedan finns närmare redogörelser av bland annat Konjunkturinstitutet, 2015. *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*. Specialstudier, nr. 46 och Tillväxtanalys, 2015. *Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster – slutrapport*. Rapport 2015:10.

⁸ Prop. 1994/95:150, bilaga 1, s. 9. Regeringen skriver att "förändringar av bidragsnivåer får kraftiga fördelningpolitiska konsekvenser. Därför kombineras sänkningen av nivåerna med ett förslag om en sänkning av matmomsen från 21 till 12 procent. Detta gynnar särskilt barnfamiljer och låginkomsttagare som i allmänhet använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till matinköp."

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

effektiviteten i att sätta ned livsmedelsmomsen således att bedömas i förhållande till hur åtgärden förstärker köpkraften hos dessa grupper. Denna tolkning av syftet med åtgärden och vilka hushåll som utgör åtgärdens målgrupper är i linje med Mervärdesskattesatsutredningens tolkning. Utredningen talar om barnfamiljer och låginkomsthushåll som prioriterade grupper för åtgärden.⁹

Enligt en formulering i budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet. Formuleringen har funnits sedan budgetlagen infördes 1996. Budgetlagsutredningen uttryckte i sitt betänkande att det är viktigt att statens verksamhet bedrivs effektivt så att den kan lämna så stort bidrag som möjligt till välfärden och samhällsutvecklingen. Utredningen framhöll även att effektivitetskravet skulle omfatta skatterna och skrev att dessa ska utformas så att "de främjar välfärdsmålen utan att onödigtvis undergräva de positiva drivkrafterna hos företag och hushåll". Utredningen förtydligade att den med hög effektivitet menade att verksamheten ska bedrivas "så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad."¹⁰

Budgetlagens formuleringar om att eftersträva hög effektivitet och att iaktta god hushållning i statens verksamhet motsvaras i granskningen av den övergripande revisionsfrågan avseende åtgärdens kostnadseffektivitet. Med kostnadseffektivitet avses i enlighet med internationella standarder för effektivitetsrevision ett förhållande mellan åtgärdens kostnader och åtgärdens måluppfyllnad, det vill säga dess effekter.¹¹ I den här granskningen är det skatteutgiften som avses när vi talar om åtgärdens kostnader. Utfallet av åtgärden mäts i termer av hur den förstärker köpkraften hos målgrupperna för den nedsatta momsen.

Eftersom kostnadseffektivitet är ett relativt begrepp förutsätter vårt angreppssätt att kostnader och effekter av nedsatt livsmedelsmoms jämförs med andra åtgärder för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll. Det är med denna jämförelse som grund vi uttalar oss om kostnadseffektiviteten i att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll genom nedsatt livsmedelsmoms.

⁹ SOU 2006:90. Mervärdesskattesatsutredningen. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 66, 109.

¹⁰ SOU 1996:14. Budgetlagsutredningen. *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, s. 118.

¹¹ ISSAI 3100 *Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing*, 49: "Cost-effectiveness combines both elements of efficiency and effectiveness [...] by analysing the relationship between the outcome of an instrument, a project or programme and the input, in terms of money and human capital. The result of this type of analysis can be expressed as a ratio: cost per unit of outcome or output per unit of cost."

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

1.4 Metod och genomförande

Granskningen av momsned sättningens kostnadseffektivitet har genomförts i två steg. I det första steget beräknas åtgärdens fördelningseffekter och i det andra bedöms åtgärdens kostnadseffektivitet. Beräkningen av fördelningseffekten av nedsatt moms på livsmedel sker dels genom en skattning av nedsättningens priseffekter, dels genom en undersökning av hur den köpkraftsförstärkning som priseffekten innebär har fördelats mellan hushåll. Att nedsättningen har sänkt priserna på livsmedel eller medfört att priserna inte höjts i samma takt som de annars skulle ha gjort, är en förutsättning för att det omfördelande syftet ska kunna uppfyllas. Det är genom denna prispåverkan som det uppstår en köpkraftsförstärkning som kan fördelas mellan hushållen.¹² En undersökning av priseffekterna presenteras i kapitel 3.

Den andra centrala frågan att besvara är hur köpkraftsförstärkningen fördelats mellan olika typer av hushåll. I kapitel 4 behandlas åtgärdens fördelningsprofil. Där redovisas uppgifter om kostnadsandelarna för livsmedel, samt hur den relativa och absoluta köpkraftsförstärkningen till följd av nedsatt moms på livsmedel har fördelats mellan olika hushåll.

I granskningsarbetets andra steg bedöms åtgärdens kostnadseffektivitet genom att kostnaderna för åtgärden (skatteutgiften) sätts i relation till hur den förstärker resurserna för målgrupperna barnfamiljer och låginkomsthushåll (utfallet). Kostnadseffektiviteten är dock ett relativt mått och måste därför jämföras med andra åtgärder. I kapitel 5 redovisas resultat rörande åtgärdens träffsäkerhet och dess kostnadseffektivitet i förhållande till andra åtgärder.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Peter Johansson och projektmedarbetaren Amina Peco. En referensperson, Peter Nilsson, enhetschef vid avdelningen för ekonomisk statistik vid Statistiska centralbyrån, har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten. Ämnessakkunniga Heléne Berg och Tomas Ekerby har bidragit som stöd för de kvantitativa delarna av granskningen. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

¹² Se även resonemang i SOU 2006:90, *På väg mot enhetlig mervärdesskatt*, s. 92, 131.

2 Bakgrund

I efterföljande kapitel redovisar vi tillvägagångssätt och resultat för skattningarna av prisseffekter och av fördelningseffekter. För att göra det lättare att följa med i dessa avsnitt och bättre förstå de val och tolkningar vi gör där presenterar vi i detta kapitel bakgrundsinformation om livsmedelsprisernas utveckling under den undersökta perioden och om 1996 års nedsättning av livsmedelsmomsen. I kapitlet berör vi avslutningsvis även tidigare utvärderingar av moms-nedsättningen.

Efter skattereformen 1990 beslutade riksdagen att temporärt höja den generella momssatsen till 25 procent. Syftet var att dämpa konsumtionen. I stället för att därefter – som planerat – sätta ned den generella momssatsen koncentrerades nedsättningen till livsmedelsområdet genom att skattesatsen på livsmedel, inklusive mat serverad i restauranger och personalmatsalar, ändrades från 25 till 18 procent från och med 1 januari 1992. Genom att koncentrera nedsättningen till livsmedelsområdet ville riksdagen att nedsättningen skulle få så stort prisgenomslag som möjligt.¹³

Därefter höjdes momssatsen på livsmedel till 21 procent den 1 januari 1993. Momshöjningen ingick som en del i den så kallade krisuppgörelsen i september 1993 med åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin. Sedan 1996 års nedsättning av moms på livsmedel har inga ytterligare förändringar gjorts på området.

Tabell 1 Generell momssats och momssats på livsmedel 1990–1996

År	Generell momssats	Momssats på livsmedel
1992	25	18
1993	25	21
1996	25	12

Källa: Prop. 1994/95:150, bilaga 7, s. 125.

2.1 1996 års nedsättning

Förslaget om att sänka moms på livsmedel fördes fram våren 1995 i kompletteringspropositionen. Innan propositionen överlämnades till riksdagen rapporterade media att regeringen och Centerpartiet kommit överens om att sätta ned moms på livsmedel och att regeringen skulle följa prisutvecklingen och

¹³ 1990/91:FIU30, s. 65–66. Se även SkU6y. Finansutskottet betonade vikten av att moms-nedsättningen fick prisgenomslag med hänvisning till det stabiliseringsavtal som träffats.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

bidra till att momsnedläggningen fick fullt genomslag på livsmedelspriserna.¹⁴ Det finns flera indikatorer på att livsmedelspriserna var en uppmärksam fråga då förslaget om nedsatt livsmedelsmoms fördes fram. Bakgrunden till intresset var bland annat en förhoppning om att EU-inträdet i januari 1995 skulle bidra till att livsmedelspriserna sjönk.¹⁵

I maj 1995 tillsattes den så kallade priskommissionen och den höll sitt första möte i juni samma år. Kommissionen leddes av statsrådet Ulvskog och i den ingick bland annat representanter från livsmedelshandeln. Ett mål för kommissionen var att förnämlig livsmedelshandeln alla led att avge tydliga avsiktsförklaringar om att momsänkningen skulle få genomslag på konsumentpriserna.¹⁶

Av samtida medieuppgifter framgår vidare att Ica, Konsum och Dagab i oktober 1995 införde ett halvårs långt och frivilligt prisstopp som sträckte sig fram till och med mars 1996. Och i december 1995 hade ledningarna för Ica, KF och Dagab inför priskommissionen försäkrat att momsänkningen skulle få fullt genomslag i deras butiker. Som en illustration på hur uppmärksam nedsättningen av livsmedelsmomsen var under denna period kan nämnas att även andra aktörer, såsom Konsumentverkets dåvarande tidskrift Råd&Rön och Pensionärernas riksförbund (PRO), uppmärksamade momsnedläggningen och arbetade med att följa upp hur den slog igenom på priserna.¹⁷

Momsnedläggningen på livsmedel motsvarar en prissänkning på 7,4 procent om den fullt ut överförs på priserna. SCB:s prismsättning i januari 1996 visade att priserna på livsmedel sjunkit med 5,5 procent sedan december 1995 och med 6,5 procent under samma period om frukt och grönsaker exkluderades ur prismsättningen.¹⁸ Skälet till att frukt och grönsaker exkluderades är sannolikt att

¹⁴ TT 1995-04-07, *Ulvskog lovar hård kontroll av matpriser*.

¹⁵ Se SOU 1996:62, Konsumentberedningen, *EU, konsumenterna och maten. Förväntningar och verklighet* s. 123–125. Detta framkommer även av SVT:s program *Reportrarna* som den 12 september 1995 behandlade matprisernas utveckling efter EU-inträdet. Se *Reportrarna*, Ta fast tjuvarna! (TV-program). SVT, 12 september 1995. <https://www.oppetarkiv.se/video/3389391/reportrarna-ta-fast-tjuvarna>. Under den här tidsperioden presenterades ett flertal offentliga utredningar om utvecklingen på livsmedelsområdet efter EU-inträdet om livsmedelsindustrins konkurrenssituation efter EU-inträdet och om ökad konkurrens i handeln med livsmedel. Se SOU 1996:62, *EU, konsumenterna och maten*; SOU 1997:25, *Utredningen om en ny konkurrenssituation för livsmedelsindustrin. Svensk mat på EU-fat*; SOU 1996:144, *Utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel*.

¹⁶ TT 1995-06-22, *Ulvskog avkräver handeln löfte om att följa momsänkningen på maten*. För information om priskommissionens sammansättning, se Kommittéberättelse C 1995:B. För övergripande information, se SOU 2005:57, *Mervärdesskattesatsutredningen. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?* bilaga 2, s. 71–72.

¹⁷ Furtenbach, Fredrik. *Prisstopp tänkbart för cernern*. *Svenska Dagbladet*, 1996-01-04. Se även SOU 2005:57, *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt*, s. 444; TT 1995-12-19, *Alla kedjor lovar fullt prisgenomslag för momsänkningen*.

¹⁸ Kyriinger, Anna. *Momsålet ej nått*, *Dagens Nyheter*, 1996-01-27; SCB, *Statistiska meddelanden, Konsumentprisindex för januari 1996*, s. 1.

priserna på dessa är mycket säsongsberoende varför en prisförändring inte så lätt kan kopplas till en ändrad momssats. SCB:s mätning i februari visade att priserna sedan december hade sjunkit med 5,4 procent och med 7,4 procent om grönsaker och frukt exkluderades ur prismätningen.¹⁹ Det påpekades dock att sjunkande kaffepreis var en del av förklaringen till att priserna på livsmedel hade sjunkit.²⁰

Viss oenighet om prisgenomslagets omfattning tycks ha förelegat och av samtida medieuppgifter framgår att handeln redan i februari menade att hela nedsättningen slagit igenom på priserna. Priserna sades ha sjunkit med minst 7,4 procent.²¹ Vidare tycks viss osäkerhet ha rått i fråga om hur stort prisgenomslaget borde ha varit för att momssänkningen skulle kunna sägas helt ha slagit igenom på priserna. Det uttrycktes, med hänvisning till att EU-medlemskapet ledde till en ny konkurrenssituation, att prissänkningen borde ha varit större än 7,4 procent.²² Efter att det frivilliga prisstoppet upphört uttrycktes farhågor om att priserna skulle stiga igen, bland annat på grund av uppdämda leverantörsprishöjningar som hade annonserats under våren. På hösten 1996 visade prismätningarna att livsmedelspriserna inklusive frukt och grönsaker hade stigit med 2,3 procent sedan årsskiftet och med 1,7 procent om frukt och grönsaker exkluderades.²³

2.2 Prisutvecklingen för livsmedel

Prisutvecklingen på livsmedel är av central betydelse för granskningen. Att nedsatt moms på livsmedel påverkar livsmedelspriserna är en förutsättning för att någon förstärkning av köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll ska kunna ske. En skattning av priseffekterna till följd av moms-nedsättningen redovisas i kapitel 3. Nedan redovisas och diskuteras den specifika prisutvecklingen för livsmedel under vår undersökningsperiod i ljuset av 1990 års livsmedelspolitiska reform samt EU-medlemskapet.

2.2.1 Trendbrott i prisutvecklingen

Den långsiktiga utvecklingen av livsmedelspriserna karaktäriseras av ett trendbrott som inträder i början 1990-talet. Livsmedelspriserna ökade då långsammare än

¹⁹ TT 1996-03-14, *Matpriserna ligger nu i nivå med momssänkningen*; SCB, Statistiska meddelanden. Konsumentprisindex för februari 1996.

²⁰ Protokoll 1996/97:21, den 7 november, s. 7–8. Enligt SCB hade kaffepriiserna i februari sänkts med 17,3 procent sedan årsskiftet. SCB, Statistiska meddelanden. Konsumentprisindex för februari 1996.

²¹ TT 1996-02-12, *Twist om sänkta matpriser*.

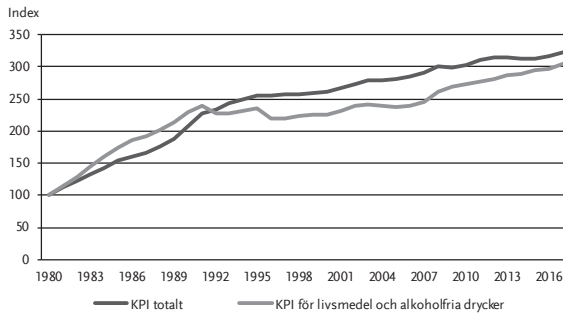
²² TT 1995-10-17, *Matpriserna ska sjunka mer än momsen – hoppas civilministern*. Se även liknande resonemang i SOU 1996:62, *EU, konsumenterna och maten*, s. 19.

²³ Riksdagen protokoll 1996/97:26, 7 november. Svar på interpellation 1996/97:24, s. 7–11. Statsrådets preliminära bedömning var att momssänkningen i stort kommit konsumenterna till del. "Den debatt som fördes mellan konsumentföreträdare och handeln i samband med genomförandet och det seriösa arbete som handeln utförde får, i kombination med det frivilliga prisstoppet, tillskrivas en del betydelse av resultatet."

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

den allmänna prisutvecklingen mätt genom konsumentprisindex (KPI).²⁴ Det framgår av diagram 1 att prisindex för livsmedel och alkoholfria drycker låg på ungefär samma nivå 2007 som under 1991. KPI ökade däremot med ungefär 17 procent under samma tidsperiod. Sedan 2007 ökar livsmedelspriserna i nivå med eller snabbare än den generella prisökningstakten i spåren av globala prisökningar.

Diagram 1 KPI totalt samt KPI för livsmedel och alkoholfria drycker 1980–2017, 1980=100



Källa: SCB.

Livsmedelsprisernas förändrade utvecklingstakt under 1990-talet kan ses i ljuset av bland annat de nya marknadsvillkor för jordbrukare som uppstod i spåren av dels jordbrukspolitikens avreglering i början av 1990-talet, dels anslutningen till EU 1995.²⁵ Sedan dess påverkas jordbrukarnas priser i högre grad av priserna utanför Sverige. Konkurrensen mellan jordbrukare har ökat liksom mellan livsmedelstillverkare.²⁶

1990 års livsmedelspolitiska reform

Den livsmedelspolitiska reformen 1990 innebar bland annat att livsmedelssektorn skulle avregleras. Sänkt prisstöd till jordbruket och sänkt gränsskydd skulle bidra till sänkta livsmedelspriser genom ökad importkonkurrens.²⁷

²⁴ Jordbruksverket, 2011. *Förändringar i matpriserna. Sveriges första femton år som medlem i EU*. Rapport 2011:44, s. 6–7.

²⁵ Jordbruksverket, 2009. *Konsumtionsförändringar vid ändrade matpriser och inkomster. Elasticitetsberäkningar för perioden 1960–2006*. Rapport 2009:8, s. 30. I rapporten uttrycks att den förändrade utvecklingen av butikspriserna kan kopplas till flera händelser. Avregleringen av det svenska jordbruket torde ha bidragit till generell prissänkning.

²⁶ Konkurrensverket, 2011. *Mat och marknad – från bonde till bord*. Rapport 2011:3, s. 12, 36, 41–42.

²⁷ SOU 1994:119. Konsumentberedningen. *Livsmedelspolitik för konsumenterna – reformen som kom av sig*, s. 28–29.

Den så kallade Konsumentberedningen följde prisutvecklingen för livsmedel under åren 1989–1993 i en utvärdering av 1990 års livsmedelspolitiska reform. Utredningen pekade på flera faktorer som kunde ha påverkat livsmedelspriserna under perioden. Förutom 1990 års livsmedelspolitiska reform pekade beredningen på det frysta prisstödet till jordbruket i spåren av GATT-förhandlingarna, lägre matmoms, att ansökan om EG-inträde hade lett till kritiska prisjämförelser med europeiska matpriser samt matprisdebatt och ökad konsumentaktivitet. Beredningen visade också att prisutvecklingen kunde skilja sig åt mellan olika varugrupper.²⁸

Beredningen menade dock att utvecklingen hade kunnat gynna konsumenterna ännu mer. När den följde prisutvecklingen i livsmedelskedjans olika led framkom att de prispressande faktorerna verkade genom tidigare led i livsmedelskedjan men att bristande konkurrens och lågt importtryck, enligt beredningen, hade lett till att prissänkningar i tidigare led inte helt kommit konsumenterna till godo. Följsamheten hade dock ökat under de senaste åren.²⁹

Beredningen menade sammanfattningsvis att den livsmedelspolitiska reformen bidragit till en gynnsammare prisutveckling för konsumenterna men att reformens vinster inte helt "kommit konsumenterna till godo utan en del har hamnat i tidigare led beroende på bristande konkurrens".³⁰

EU-medlemskapet

EU-medlemskapet innebar att gränsskyddet gentemot de övriga medlemsländerna upphörde vilket skapade förutsättningar för ökad konkurrens genom varuimport och nyetableringar. Redan innan medlemskapet trädde i kraft 1995 vidtogs åtgärder för att livsmedelsproduktionen skulle anpassas till de nya villkoren. Trots att kronkursen föll kraftigt hösten 1992 och att svenska priser därmed närmade sig EU-priserna förväntades livsmedel bli billigare genom importkonkurrens och priserna för specifika varugrupper förväntades öka eller minska genom anpassning till EU:s prisnivåer.³¹

Konsumentberedningen uttryckte i april 1996 att det var för tidigt att uttala sig om huruvida ökad konkurrens från livsmedelsindustrin i andra EU-länder hade påverkat svenska livsmedelspriser. Svenska kronans försvagning under första halvåret 1995 hade gynnat livsmedelsindustrin, men när kronans värde steg märktes en viss prispress på främst stycknings- och charkindustrin.³²

²⁸ SOU 1994:119. *Livsmedelspolitik för konsumenterna*, s. 95. Se även SOU 1996:62, *EU, konsumenterna och maten*, s. 189.

²⁹ SOU 1994:119. *Livsmedelspolitik för konsumenterna*, s. 100.

³⁰ *Ibid.*, s. 104.

³¹ SOU 1996:62. *EU, konsumenterna och maten*, s. 123–124.

³² *Ibid.*, s. 157.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Jordbruksverket har gjort flera uppföljningar av bland annat utbud och priser på livsmedelsområdet sedan EU-medlemskapet. Här framkommer bland annat att det under 1995 skedde en omedelbar anpassning av svenska livsmedelspriser till prisnivåerna i EU. Anpassningen kunde innebära såväl sänkta som höjda priser, beroende på de svenska prisernas utgångsläge i förhållande till priserna i EU. Om prisutvecklingen för varugruppen kött skriver Jordbruksverket att EU-inträdet resulterade i lägre konsumentpriser samt att ökad importkonkurrens därefter har haft en prispressande inverkan på priserna.³³

Även om det står klart att priserna på enskilda varugrupper ändrades i samband med EU-inträdet är det svårare att bedöma hur EU-medlemskapet påverkat de svenska livsmedelspriserna på längre sikt. Jordbruksverket noterar att det finns tecken som indikerar att EU-medlemskapet har medfört billigare livsmedel. Exempelvis har Jordbruksverket med statistiska metoder kunnat visa att prisutvecklingen efter EU-inträdet skiljer sig från utvecklingen före inträdet vilket indikerar att EU-inträdet har påverkat de långsiktiga prisnivåerna. Testet kan dock inte särskilja effekterna av momsnedläggningen respektive EU-medlemskapet och slutsatsen är att EU-inträdet liksom andra faktorer har bidragit till matprisernas måttfulla ökningstakt.³⁴

2.3 Tidigare undersökningar

Mervärdesskattesatsutredningen tillsattes 2002, bland annat med uppdraget att kartlägga de avgränsningsproblem som uppkom då vissa varor och tjänster beskattades med lägre momssatser eller helt undantogs från beskattning. I slutbetänkandet uppmärksammade utredningen särskilt den nedsatta momsen på livsmedel och den utredde bland annat nedsättningens fördelningseffekter för barnfamiljer och låginkomsthushåll.³⁵

OECD har granskat de fördelningspolitiska effekterna av bland annat nedsatt livsmedelsmoms och regeringen har gjort en liknande undersökning av den nedsatta livsmedelsmomsens fördelningsprofil.³⁶

³³ Jordbruksverket, 2006. *Tio år efter EU. Effekter för konsumenterna*, s. 21.

³⁴ Jordbruksverket, 2011. *Sveriges första femton år som medlem i EU. Förändringar i matpriserna*. Rapport 2011:44, s. 10, 19.

³⁵ SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig moms*, kapitel 3.

³⁶ OECD, 2014. *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*. OECD Tax Policy Studies, No. 22. OECD Publishing, kapitel 3.

3 Preiseffekt av nedsatt livsmedelsmoms

Momsen på livsmedel sattes ned i syfte att förstärka låginkomsthushållens och barnfamiljernas köpkraft. Köpkraftsförstärkningen kommer hushållen till godo genom att priserna på livsmedel – som en följd av att livsmedelsmomsen satts ned – blir lägre än vad de annars hade varit. Om priserna inte sänkts i den utsträckning som motiveras av momsnedläggningen har aktörer i livsmedelskedjans tidigare led snarare än konsumenterna tillgodogjort sig sänkningen, vilket inte var avsikten med åtgärden. Därför är det nödvändigt att i en granskning av den nedsatta momsens kostnadseffektivitet undersöka priskeffekterna av att momsatsen på livsmedel sattes ned.

Utmaningen med att empiriskt undersöka den nedsatta momsens priskeffekt är att kontrollera för de faktorer som utöver momsnedläggningen påverkat priset på livsmedel. För att kunna uttala oss om priskeffekterna behöver vi fastställa en trovärdig bild av hur livsmedelspriserna hade utvecklats om momsen inte hade satts ned.

3.1 Tidigare undersökningar

Mervärdesskattesatsutredningen diskuterar olika teorier om hur nedsättningen av livsmedelsmomsen påverkar priserna och att prisgenomslaget på kort sikt bland annat är en fråga om efterfrågan på livsmedel och på lång sikt en fråga om möjligheterna för nya aktörer att etablera sig på livsmedelsmarknaden. Utredningen konstaterar att prisgenomslaget inte entydigt kan bedömas utifrån teoretiska utgångspunkter. Med hänvisning till att ökad konkurrens och fler aktörer vinner inträde är det utredningens bedömning att nedsättningen på lång sikt får fullt prisgenomslag.³⁷

Det finns undersökningar av priskeffekter av nedsatt moms som både stöder och talar emot antagandet om fullt prisgenomslag: Uppföljningar av den nedsatta livsmedelsmomsen i Finland år 2009 visar att prisgenomslaget den första månaden efter sänkningen var större än prissänkningens teoretiska genomslag, men att priskeffekten avtog med tiden.³⁸ Att priskeffekterna uppträder på kort sikt tycks vara ett generellt drag och i flera studier av nedsatt moms på enskilda varor

³⁷ SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 97, 128 ff. Mervärdesskattesatsutredningen diskuterar skatteincidens och utgår från fullt prisgenomslag men konstaterar att prisgenomslaget är en empirisk fråga.

³⁸ Peltoniemi, Ari och Varjonen, Johanna, 2010. *Livsmedlens momsänkning och prisutveckling. Resultaten från prisuppföljningen och en granskning av de faktorer som bestämmer konsumentpriset*. Konsumentforskningscentralen, publikationer 1, referat; Institute for Fiscal Studies, 2011. *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system. Final report*, s. 320.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

eller tjänster framkommer att prisseffekterna inträffar på kort sikt, i nära anslutning till att momsatsen förändrats.³⁹

Empiriska studier av nedsatt moms på det närliggande området restaurang- och cateringtjänster visar att momssänkningen inte fullt ut har slagit igenom på priserna. Konjunkturinstitutets utvärdering av 2012 års nedsättning av moms på restaurang- och cateringtjänster visar att ungefär hälften av nedsättningen fick genomslag på priserna.⁴⁰ I en utvärdering av Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) beräknas att prisförändringen för restaurangtjänster efter 2010 års moms nedsättning i Finland uppgick till ungefär en fjärdedel av fullt prisgenomslag.⁴¹ I en liknande utvärdering av nedsättningen av moms på frisörtjänster fann VATT att priset minskade med ungefär hälften av vad det skulle ha gjort om hela nedsättningen slagit igenom på priserna.⁴²

Hur moms nedsättningar på specifika varu- eller tjänsteområden påverkar priserna tycks vara en fråga om typ av marknadsaktörer och marknadsvillkor. I en studie av sänkt konsumtionsskatt på bilförsäljning respektive fastighetsreparationer i Frankrike framgår att prisgenomslagets omfattning skiljde sig åt mellan branscherna även om skattesänkningarna inte i något fall helt slog igenom på priserna. Olika konkurrensförhållanden antogs kunna förklara att nedsättningarna fick olika prisgenomslag.⁴³ Studierna av sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster i Finland visar att nedsättningen inte fullt ut slog igenom på priserna, men att olika typer av restauranger agerade olika ifråga om ändrade priser. Restauranger som tillhörde större kedjor sänkte priserna motsvarande moms nedsättningen, medan andra restauranger inte sänkte priserna i motsvarande grad. Denna skillnad i hur oberoende restauranger respektive restauranger som tillhör kedjor agerar i samband med nedsättning av moms har bekräftats i andra studier.⁴⁴

3.2 Metod, kontrollgrupper och data

Den metod vi använt för att skatta prisseffekterna av nedsatt moms på livsmedel benämns *difference-in-difference*. Metoden innebär ett så kallat naturligt experiment

³⁹ Institute for Fiscal Studies, 2011. *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, s. 298–302.

⁴⁰ Konjunkturinstitutet, 2015. *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*, s. 31.

⁴¹ Harju, Jarkko och Kosonen, Tuomas, 2013. *Restaurant VAT cut: Cheaper meals and more service?* VATT Working Papers, 52, s. 2.

⁴² Kosonen, Tuomas, 2010. *What was actually cut in the barber's VAT cut?* VATT Working Papers 18, s. 10–11.

⁴³ Carbonnier, Clément, 2007. *Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999*. *Journal of Public Economics*, 91, 1219–1229.

⁴⁴ Harju, Jarkko, Kosonen, Tuomas och Nordström Skans, Oskar, 2018. *Sänkt momsats och företagens prisförändringar – allt eller inget*. IFAU 2018:4.

där momsnedläggningens priset effekter skattas genom att prisutvecklingen för livsmedel fungerar som behandlingsgrupp och analyseras i förhållande till andra prisserier som fungerar som kontrollgrupper.⁴⁵

Metoden bygger på antagandet om parallella trender – det vill säga att den tidsserie som representerar behandlingsgruppen hade utvecklats parallellt med den prisserie som representerar kontrollgruppen om det inte varit för momsnedläggningen, det vill säga den "behandling" vars effekter vi vill skatta. Antagandet är hypotetiskt då det inte går att säkert veta om prisserierna hade utvecklats lika om det inte varit för momsnedläggningen. Det är dock möjligt att genom så kallade placebo-tester testa om prisserierna utvecklades lika innan tidpunkten då behandlingen trädde i kraft, och på så sätt göra en bedömning av huruvida antagandet kan tänkas vara uppfyllt. Resultaten av dessa tester redovisas i bilaga 1 till granskningsrapporten.

Metoden innebär att vi mäter skillnaden i hur priset på livsmedel förhåller sig till kontrollgruppen efter behandlingstillfället jämfört med den genomsnittliga avvikelsen från kontrollgruppen innan momsen sattes ned. Det förändrade förhållandet mellan kontroll- och behandlingsgrupp efter behandlingstillfället tolkas som en effekt av behandlingen. En viktig förutsättning för denna metod är dock att kontrollgruppen inte berörs av den åtgärd vars effekter man vill skatta. Det är också viktigt att bedöma hur lång tid efter behandlingstillfället som effekterna kan skattas genom metoden.

I skattningen av priset effekter använder vi två olika kontrollgrupper för att kontrollera för faktorer som påverkar produktionskostnaderna och på så sätt isolera effekterna på livsmedelspriserna av att momsen på livsmedel sattes ned.

I valet av prissierier som ska utgöra kontrollgrupper har vi utgått från att faktorer som påverkar produktionskostnaderna är bransch- eller landspecifika. För att ta hänsyn till branschspecifika prisförändringar använder vi danska livsmedelspriser som kontrollgrupp och för att kontrollera för landspecifika faktorer definierar vi en kontrollgrupp baserad på prisindex från livsmedelskedjans producentled i Sverige. Kontrollgrupperna presenteras mer utförligt i nedanstående avsnitt.

Vid valet av kontrollgrupper liksom vid skattningarna av momsnedläggningens genomsnitt på livsmedelspriserna har vi tagit hänsyn till att livsmedelspriserna under vår undersökningsperiod (1993–1996) utvecklades långsammare än svenskt KPI. Som vi förde fram i kapitel 2 antar vi att prisutvecklingen för livsmedel följer av att marknadsvillkoren ändrades i Sverige vid denna tidpunkt genom dels 1990

⁴⁵ Metoden har som framgått ovan exempelvis använts av Konjunkturinstitutet 2015, *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*, i utvärderingen av nedsatt moms på restaurang- och cateringtjänster. Metoden användes också av Kosonen, T 2010, *What was actually cut in the barber's VAT cut*, respektive Harju, J och Kosonen, T 2013, *Restaurant VAT cut*, för att skatta priset effekterna av nedsatt moms på frisörtjänster respektive restaurang- och cateringtjänster.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

års beslut om avreglering, dels 1995 års anslutning till EU och därmed den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken.

3.2.1 Branschspecifika produktionskostnader

Genom att använda danska livsmedelspriser som kontrollgrupp kontrollerar vi för faktorer som är gemensamma för livsmedelsbranscherna i båda länderna, såsom världsmarknadspriserna på livsmedel och jordbruksprodukter.⁴⁶

Att använda priser för motsvarande varugrupper i annat land som kontrollgrupp är vanligt förekommande i denna typ av studier. Konjunkturinstitutet skattade priseffekterna av nedsatt moms på restaurang- och cateringtjänster genom att använda restaurangpriser i Danmark och Norge som kontrollgrupper.⁴⁷ I Finland har VATT använt bland annat estniska, norska och svenska måltidspriser som kontrollgrupper i en skattning av priseffekterna av nedsatt restaurangmoms i Finland.⁴⁸ Angreppssättet motiveras med hänvisning till antagandet om parallella trender. Priserna förväntas utvecklas parallellt eftersom länderna är lika varandra och att branscherna i länderna har liknande förutsättningar.⁴⁹ En viktig förutsättning är således att inte branschen i något av länderna har utsatts för en chock, en kraftig yttre påverkan. Ett exempel på yttre påverkan är just en ändring av momssatsen.

Den danska momssatsen har inte ändrats under den aktuella perioden. Vidare var ländernas ekonomiska utveckling likartad under perioden, då de inledande åren på 1990-talet präglades av låg ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet. Från och med 1994 var den ekonomiska utvecklingen ljusare.

En viktig skillnad mellan länderna är dock att Sverige gick med i den Europeiska unionen först 1995 medan Danmark varit medlem i unionen sedan 1970-talet. Det ska därför framhållas att vi inte kan kontrollera för effekterna av just en sådan anpassning genom att använda danska livsmedelspriser som kontrollgrupp. Vi återkommer till detta nedan i beskrivningen av hur vi kontrollerar för landspecifika produktionskostnader.

⁴⁶ Vi har även undersökt möjligheterna att använda livsmedelspriser från andra nordiska länder som kontrollgrupper. Livsmedelspriserna i Norge och Finland går dock inte att använda eftersom momsen på livsmedel ändrats i dessa länder under den aktuella perioden.

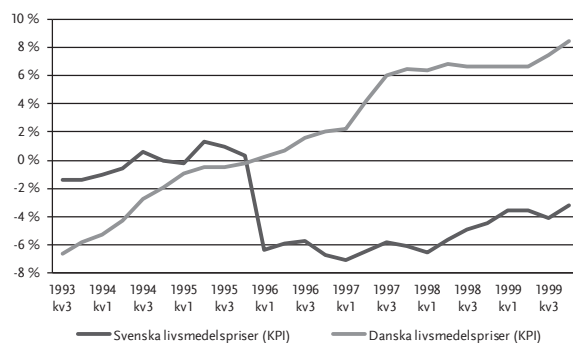
⁴⁷ Konjunkturinstitutet, 2015. *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*, s. 18. Tidigare versioner av KI:s skattning av priseffekterna av nedsatt moms på restaurang- och cateringtjänster omfattade även Finland, se även Konjunkturinstitutet 2012, *Kortsiktiga priseffekter av sänkt mervärdesskattesats på restaurang- och cateringtjänster*. Harju, J och Kosonen, T 2013, *Restaurant VAT cut*, motiverar valet att använda prisuppgifter från den svenska restaurangbranschen med att Sverige och Finland är grannländer med liknande kultur och klimat liksom att ländernas restaurangbranscher påverkas av samma världsmarknadspriser och konjunkturcykler.

⁴⁸ Harju, J och Kosonen, T 2013, *Restaurant VAT cut*.

⁴⁹ *Ibid*, s. 1, 9.

Skattingarna tar hänsyn till att det genomgående under undersökningsperioden finns en trendmässig prisökning på livsmedel i Danmark som inte återfinns i den svenska prisserien. Vi antar med hänvisning till vad som anförs i kapitel 2 att skillnaden i prisutveckling uttrycker att livsmedelspriserna i Sverige påverkades av de marknadsvillkor som följde av jordbrukspolitikens avreglering samt EU-medlemskapet 1995. I diagram 2 nedan redovisas en prisserie för danska livsmedel där vi inte kontrollerat för denna trend och det framgår därför att de danska priserna, till skillnad från de svenska, har ökat under perioden.

Diagram 2 Priser på livsmedel i Sverige och priser på livsmedel i Danmark 1993kv3–1999kv4, säsongrensats, index 1995m12=0



Not: Kvartalen baseras på genomsnittliga månadsdata.

Källa: SCB och Danmarks Statistik. Egna beräkningar.

I diagram 2 anges prisutvecklingen som procentuell förändring i förhållande till prisläget i december 1995. Här framgår även att de svenska livsmedelspriserna sjunker första kvartalet 1996 utan att de danska livsmedelspriserna förändras på motsvarande sätt.

3.2.2 Landspecifika produktionskostnader

I den här typen av studie förekommer även att prisseffekterna skattas genom att de priser som utgör behandlingsgrupp jämförs med prisserier för andra varugrupper.⁵⁰ Genom att använda prisserier från andra nationella branscher kontrollerar man för faktorer som är gemensamma för de aktuella branscherna

⁵⁰ Se t.ex. Carbonnier, C. 2007. *Who pays sales taxes?*

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

eller för hela den inhemska ekonomin, såsom lönekostnader eller energi- och transportkostnader. På grund av livsmedelsprisernas specifika utveckling under perioden har det dock varit svårt att hitta prisserier för en annan svensk varugrupp där det varit rimligt att anta parallella trender. Som påpekats ovan tycks nya marknadsvillkor för livsmedelsbranschen ha förskjutit prisernas utveckling i förhållande till andra branschers prisutveckling och i förhållande till priserna på livsmedel i andra länder.

För att hantera detta definierar vi en andra kontrollgrupp bestående av prisserier i tidigare led i livsmedelskedjan för dels jordbruksprodukter, dels tillverkade livsmedel. Vi använder hemmamarknadsprisindex (HMPI) som anger pris på livsmedel som är producerade, och tillgängliga för försäljning, inom landet. Detta prisindex inkluderar därför inte importerade varor.⁵¹

Tanken är att prisändringar i livsmedelskedjans producentled överförs genom pristransmission till priserna på livsmedel i butik och att prisserierna därför kommer att utvecklas parallellt över tiden. Genom att använda priserna i producentled kontrollerar vi därför inte enbart för faktorer som är gemensamma för livsmedelskedjan utan även för de nya marknadsvillkor som följer av jordbrukets avreglering och av EU-medlemskapet – under förutsättning att de påverkar konsumentpriserna via producentpriserna.

Angreppssättet bygger på antagandet att priserna i producentled genom så kallad nedströms pristransmission påverkar butikspriserna. Att pristransmission förekommer i livsmedelskedjan är belagt i tidigare studier. Där framkommer att pristransmissionen i den svenska livsmedelskedjan visserligen präglas av komplexa samband, men att den i huvudsak sker nedströms, från producentled till konsumentled. Upptröms pristransmission från butikernas konsumentpriser till producentpriser eller till jordbrukarnas avräkningspriser förekommer för enstaka varugrupper såsom spannmål samt kött och köttprodukter.⁵² Det förekommer också att pristransmissionen är asymmetrisk. Sådan asymmetrisk pristransmission kan t.ex. innebära att prishöjningar i producentled påverkar konsumentpriserna snabbare än motsvarande prissänkningar, eller att just prishöjningar i producentled förstärks i senare led.⁵³

Vår metod är känslig för uppströms pristransmission eftersom det skulle innebära att förändringar i kontrollgruppen påverkar behandlingsgruppen. Av det skälet har vi gjort känslighetsanalyser genom att plocka bort varugrupper där uppströms

⁵¹ För mer en mer utförlig beskrivning, se bilaga 1.

⁵² Persson, Morten, 2011. *Pristransmission inom den svenska livsmedelskedjan*. Agrifood Economics Centre. Konkurrensverket, s. 36–51.

⁵³ Det kan finnas flera skäl att detta sker, t.ex. justeringskostnader och konkurrensförhållanden. Se Persson, M 2011, *Pristransmission inom den svenska livsmedelskedjan*, s. 9–21.

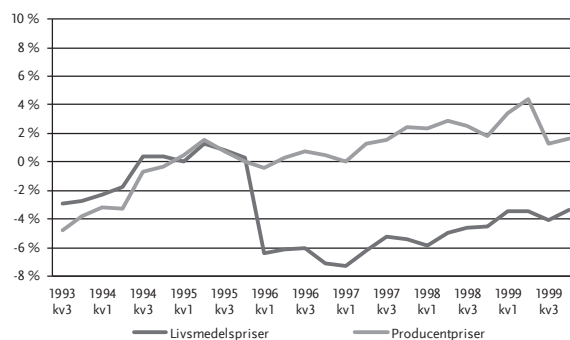
EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

pristransmission kan förekomma.⁵⁴ Det finns dock inget skäl att utgå ifrån att åtgärden att sätta ned momsen på livsmedel i sig skulle leda till uppströms pristransmission. Producentpriserna anges exklusive indirekta skatter och därtill är moms en skatt som tas ut i konsumentled utan att påverka priserna i tidigare led.⁵⁵

Eftersom vi undersöker effekterna av nedsatt livsmedelsmoms på kort sikt finns inte heller skäl att utgå från att nedsatta konsumentpriser kan leda till ökade producentpriser genom ökad efterfrågan, som kan slå igenom på längre sikt. Vidare visar undersökningar att konsumenternas priskänslighet generellt sett är låg när det gäller livsmedel, även om den har ökat över tiden samt att den varierar mellan olika varugrupper.⁵⁶

Diagram 3 nedan illustrerar utvecklingen för livsmedelspriser och för priser i producentled från och med tredje kvartalet 1993 till och med fjärde kvartalet 1999.

Diagram 3 Priser på livsmedel och alkoholfria drycker i Sverige och priser i producentled (HMPI) 1993kv3–1999kv4, säsongrensat, index 1995m12=0



Not: Kvartalen baseras på genomsnittliga månadsdata.

Källa: SCB och egna beräkningar.

⁵⁴ Resultaten av känslighetsanalyserna presenteras i bilaga 1.

⁵⁵ I Persson, M 2011. *Pristransmission inom den svenska livsmedelskedjan*, s. 33 anges med hänvisning till Jordbruksverket att förändringar av momsen påverkar priserna i konsumentled men inte i tidigare led i livsmedelskedjan. I rapporten används ett index som är något annorlunda än de vi använder oss av.

⁵⁶ Jordbruksverket, 2009. *Konsumtionsförändringar vid ändrade matpriser och inkomster. Elasticitetsberäkningar för perioden 1960–2006*. Rapport 2009:8.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Här framgår tydligt att producent- och livsmedelspriserna utvecklades lika fram till tidpunkten för momsnedläggningen, vilket är en förutsättning för att antagandet om parallella trender ska kunna anses vara uppfyllt. Momsen på livsmedel sattes ned den 1 januari 1996 och av diagrammet framgår att priserna på livsmedel då sjönk snabbt medan producentpriserna är relativt oförändrade fram till första kvartalet 1997. De fyra kvartalen under 1996 är livsmedelspriset mellan 6 och 7 procent lägre än i december 1995.

Det ska påpekas att informationen i diagram 3 ovan är deskriptiv och att analysen av den nedsatta livsmedelsmomsens prispåverkan – de skattade priseteffekterna – presenteras nedan i tabell 2.

3.2.3 Data och datatillgång

Vi har använt prisuppgifter som SCB regelbundet samlar in för livsmedel och alkoholfria drycker vid beräkningar av konsumentprisindex (KPI). Indelningen i varugrupper följer internationell standard. Vi har avgränsat bort varugruppen hämtat från undersökningen, trots att den omfattades av momsnedläggningen. Folköl och lättöl omfattas av den lägre skattesatsen, men ingår i varugruppen alkoholfria drycker och omfattas därför inte av undersökningen.

Vi har därtill gjort en del bearbetningar av data. Då danska livsmedelspriser inte omfattar alkoholfria drycker har vi tagit bort denna grupp från den svenska prisserien då vi använt danska livsmedelspriser som kontrollgrupp. Därtill ska påpekas att producentprisindex och konsumentprisindex för livsmedel och alkoholfria drycker inte överensstämmer med avseende på vilka varugrupper som omfattas. För att prisserierna bättre ska överensstämma har vi tagit bort vissa varugrupper. En mer utförlig beskrivning av vårt tillvägagångssätt finns i bilaga 1.

3.3 Resultat

Riksrevisionen har skattat priseteffekterna av nedsatt livsmedelsmoms med hjälp av två kontrollgrupper, livsmedelspriserna i Danmark samt producentpriser i den svenska livsmedelskedjan. I tabell 2 nedan anges hur stor den skattade priseteffekten blev med anledning av momsnedläggningen samt om denna effekt motsvarar fullt prisgenomslag. Ett fullt prisgenomslag, alltså då hela momsnedläggningen slagit igenom på priserna, är ekvivalent med att priserna sjunkit med ca 7,4 procent.⁵⁷

⁵⁷ Ett antagande om fullt prisgenomslag och oförändrade producentpriser ger $\frac{(1,12-1,21)}{1,21} \cdot 100 = -7,44$ procent.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 2 Skattningsresultat fördelade på två kontrollgrupper, procentuell prisförändring i relation till 1995kv4

Kvartal	Kontrollgrupp			
	Danmark	Fullt prisgenomslag	Producent-priser	Fullt prisgenomslag
1996kv1	-6,385*** (0,524)	Nej**	-6,653*** (0,604)	Ja
1996kv2	-5,888*** (0,499)	Nej***	-7,099*** (0,706)	Ja
1996kv3	-6,059*** (0,664)	Nej**	-7,459*** (0,727)	Ja
1996kv4	-7,100*** (0,576)	Ja	-8,181*** (0,570)	Ja
1997kv1	-7,064*** (0,662)	Ja	-8,009*** (0,497)	Ja
1997kv2	-7,895*** (0,903)	Ja	-8,148*** (0,706)	Ja

Not: Robusta standardavvikelser inom parentes. ***/** = signifikant på 1/5 %-nivån.

Källa: SCB och Danmarks Statistik. Egna beräkningar.

Vi utgår från att vi fångar de kortsiktiga effekterna av att momsen på livsmedel sattes ned men att det med tiden finns allt mindre skäl att tro att det är effekterna av förändrad moms som vi fångar genom vår analys. Diagram 2 respektive 3 visar också att den stora förändringen av livsmedelspriserna sker första kvartalet 1996. En fullständig redovisning av resultaten för kvartalen 1996kv1–1999kv4 görs i bilaga 1.

I tabell 2 framgår att skattningsresultaten för båda kontrollgrupperna och för samtliga kvartal har hög statistisk signifikans. I det här fallet innebär det att vi med 99 procents säkerhet kan säga att de beräknade priseffekterna av nedsatt moms inte beror på slumpen. Vidare framgår att effekterna är relativt stora och att det i de flesta fall inte går att statistiskt skilja de skattade effekterna från den teoretiska effekten vid fullt genomslag på priserna. Konfidensintervallen för de skattade effekterna täcker således in det teoretiska måttet för fullt prisgenomslag.⁵⁸ Detta gäller dock inte de skattade priseffekterna för första till och med tredje kvartalet 1996 då kontrollgruppen utgörs av danska livsmedelspriser. Dessa estimat är skilda från 7,44 med 95 respektive 99 procents säkerhet.

Överlag ger skattningarna med de två olika kontrollgrupperna en likartad bild av den nedsatta livsmedelsmomsens priseffekter. Att resultaten ändå i någon mån

⁵⁸ För en mer utförlig förklaring, se bilaga 1.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

skiljer sig åt för de olika kontrollgrupperna kan bero på att vi i skattningen med danska livsmedelspriser använder en annan prisserie för behandlingsgruppen där alkoholfria drycker inte ingår.

3.4 Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen bedömer mot bakgrund av de ovan presenterade skattningarna av den nedsatta livsmedelsmomsens priseffekter att antagandet om fullt prisgenomslag är realistiskt.⁵⁹ Skattningarna avser den nedsatta momsens effekter på livsmedelspriserna på kort och medelfristig sikt.

Resultatet av våra skattningar är därtill konsistenta med vad som framkommit i andra studier om marknadsaktörernas betydelse för prisgenomslaget. Detaljhandeln dominerades vid tidpunkten för momsens nedsättning av tre större kedjor och samtida medieuppgifter ger vid handen att dessa hade försäkrat att priserna skulle sättas ned i motsvarande mån som livsmedelsmomsen. Därtill är resultatet av skattningen i huvudsak i linje med de samtida uppgifter om den nedsatta momsens prisgenomslag som presenterades i kapitel 2.

Däremot går det inte att bedöma hur priseffekterna utvecklats på lång sikt. Alltför många faktorer kan tänkas påverka prisutvecklingen för att vi med säkerhet ska kunna säga att det är momsnedläggningens effekter vi mäter. Vår sammanfattande bedömning innebär dock att vi i det följande kommer att utgå från att momsnedläggningen fullt ut har överförts på priserna. Även då vi inte kan bedöma effekterna på lång sikt kommer vi att i de beräkningar av den nedsatta momsens fördelningseffekter som presenteras i kapitel 4 och 5 utgå ifrån fullt prisgenomslag. Att momsnedläggningen fullt ut överförts på priserna var också Mervärdesskattesatsutredningens utgångspunkt i sin analys av nedsatt moms på livsmedel. Den byggde på antagandet om att konkurrensen på livsmedelsmarknaden fortsatte utvecklas.⁶⁰ Konkurrensverket har i en utvärdering av konkurrensen inom livsmedelskedjan sammanfattningsvis skrivit att den på det stora taget fungerar effektivt.⁶¹ Svårigheterna att bedöma priseffekterna av momsnedläggningen på lång sikt understryker samtidigt vikten av att åtgärder som denna utvärderas i närtid.

⁵⁹ SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 93–97.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Konkurrensverket, 2011. *Mat och marknad*, s. 7.

4 Åtgärdens fördelningsprofil

Den bärande tanken i kompletteringspropositionen var att nedsatt moms på livsmedel framför allt gynnar låginkomsthushåll och hushåll med barn, som använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till inköp av mat.⁶² I detta kapitel redovisas en undersökning av huruvida målet för nedsatt moms på livsmedel uppfylls genom att köpkraften för låginkomsthushåll och barnfamiljer förstärks mer än för andra hushåll.⁶³ Undersökningen redovisas i två steg: Först redovisas uppgifter om hushållens konsumtion där det framgår hur stor andel av utgifterna som hushållen spenderar på livsmedel och hur dessa andelar förändrats över tiden. Därefter redovisas resultaten av skattningar av hur stort det ekonomiska stödet av nedsatt livsmedelsmoms är för olika hushållstyper och för hushåll i olika inkomstdeciler.⁶⁴ Det ekonomiska stödet redovisas i termer av förändrad ekonomisk standard för år 2018 och anges både i procent och i kronor.

4.1 Tidigare undersökningar

Mervärdesskattesatsutredningen uppmärksammade hushållens konsumtionsmönster i sin undersökning och påpekade att möjligheterna till omfördelning och stöd genom lägre momssats på livsmedel är beroende av hur konsumtionen ser ut i olika inkomstskikt och för olika hushållstyper.

Utredningen använde sig av uppgifter från Statistiska centralbyråns undersökningar av hushållens utgifter (HUT) för att bland annat beskriva hushållens kostnadsandelar för livsmedel inklusive alkoholfria drycker och hur dessa förändrats under perioden 1995–2005.⁶⁵ Resultatet tecknade bilden av att livsmedelsutgifternas andel av de totala utgifterna hade minskat under undersökningsperioden och att detta med enstaka undantag gällde oavsett hushållsinkomst och hushållstyp.⁶⁶

Utredningen uttryckte därtill att utvecklingen mot minskade kostnadsandelar för livsmedel var i linje med vad som identifierats i tidigare undersökningar av

⁶² Se här SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 109.

⁶³ Det finns ett samband mellan hushållens kostnadsandelar för livsmedel och hur nedsatt livsmedelsmomsens förstärker hushållens köpkraft, vilket är naturligt då hushållens utrymme för utgifter beror på dess inkomster.

⁶⁴ Se SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, för liknande angreppssätt.

⁶⁵ SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 98, 102–103.

⁶⁶ Med reservation för hushållen i decil 1, för vilka livsmedelns konsumtionsandel ökade åren 1996–2004.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

hushållens livsmedelskonsumtion.⁶⁷ Den visade också att skillnaderna mellan kostnadsandelarnas storlek för olika hushåll hade minskat över tiden, i synnerhet för det senaste undersökta året, 2005.

Mervärdesskattesatsutredningen undersökte även åtgärdens fördelningsprofil 2006. Beräkningar visade att den ekonomiska standarden för låginkomsthushåll och hushåll med barn ökade kraftigare än för övriga hushåll. Nedsatt moms på livsmedel hade enligt dessa beräkningar således en positiv fördelningsprofil 2006.⁶⁸ Denna bild har därefter bekräftats av regeringen som nyligen redovisat liknande resultat från en undersökning av fördelningseffekterna 2017. Enligt undersökningen är den fördelningspolitiska effekten av nedsatt moms på livsmedel positiv, vilket betyder att den ekonomiska standardökningen är större för hushåll i de lägre inkomstdecilerna än för hushåll i de övre inkomstdecilerna.⁶⁹ Regeringen fann därtill att stödet betyder mer för barnfamiljer, för personer med svag koppling till arbetsmarknaden samt för hushåll med personer äldre än 75 år. Även regeringen finner således att stödet har en positiv fördelningspolitisk profil och den konstaterar att det uppfyller sitt syfte att motverka inkomstklyftorna.⁷⁰

Både Mervärdesskattesatsutredningen och regeringens beräkningar visar även att bilden av åtgärdens fördelningsprofil ändras när köpkraftsförstärkningen anges i absoluta tal. Detta är en följd av att hushåll med höga inkomster spenderar mer på livsmedel än hushåll med lägre inkomst. Vi gör en motsvarande redovisning nedan och i kapitel 5 nedan återkommer vi till vad detta betyder för åtgärdens träffsäkerhet och kostnadseffektivitet.

4.2 Resultat

I följande två avsnitt redovisas resultaten av Riksrevisionens undersökning av hushållens livsmedelskonsumtion samt skattningarna av åtgärdens fördelningsprofil. I regeringens proposition med förslag om nedsatt moms på livsmedel preciseras inte närmare vad som avses med låginkomsthushåll och barnfamiljer. Vår definition av barnfamilj avser hushåll med hemmavarande barn i åldern 0–17 år förutom år 2018 då motsvarande ålder är 0–18.⁷¹ Låginkomsthushåll definieras som hushåll i inkomstdecilerna 1–4.⁷² Denna

⁶⁷ Utredningen hänvisar till SOU 2001:57, Kommittén Valfärdsboksut. *Valfärdens finansiering och fördelning*, s. 221–227. Undersökningen baseras på SCB:s hushållsutgiftsundersökningar (HUT) åren 1988, 1993 och 1996 och visar att kostnadsandelen för livsmedel minskar för samtliga hushåll, oavsett sammansättning och disponibel inkomst.

⁶⁸ SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 110–111.

⁶⁹ Regeringen använder sig av HUT-uppgifter från 2008, 2009 och 2012 och räknar fram dessa till 2017. Skr. 2016/17:98, s. 23.

⁷¹ Detta har att göra med omläggningar i FASIT sedan 2013. För en utförlig beskrivning, se bilaga 2.

⁷² Det innebär att de 40 procent av hushållen som har lägst inkomst definieras som låginkomsthushåll. Med inkomst avses här ekonomisk standard. För en mer utförlig beskrivning, se bilaga 2.

definition av låginkomsthushåll används både av regeringen och Mervärdesskattesatsutredningen i analyser av den nedsatta momsens fördelningsprofil. Med kostnadsandelar avses hushållets utgifter för livsmedel och alkoholfria drycker samt hämtmat i förhållande till hushållets totala utgifter enligt HUT-undersökningen. Särskilt uppmärksammas åtgärdens målgrupper, hushåll med barn och hushåll med låg inkomst.

Uppgifter om hushållens köpkraftsförstärkning till följd av nedsatt moms har tagits fram genom en skattning i FASIT.⁷³ Vi antar att hela momsnedläggningen kommer konsumenterna till godo. Simuleringen är statisk, vilket innebär att den sker under antagandet att förändrad momssats inte föranleder att hushållen ändrar sina konsumtionsvanor. Ett sådant antagande är inte nödvändigtvis helt realistiskt.⁷⁴ Samtidigt kan påpekas att efterfrågeelasticiteten på livsmedel är förhållandevis låg vilket talar emot att det skulle ske stora förändringar i konsumtionsmönster till följd av ändrad momssats på livsmedel.

4.2.1 Hushållens kostnadsandelar för livsmedel

I detta avsnitt redovisas hur mycket hushållen spenderar på livsmedel som andel av sina totala utgifter enligt uppgifter i SCB:s undersökning av hushållens utgifter (HUT).⁷⁵ Skattningarna av hushållens genomsnittliga kostnadsandelar görs i mikrosimuleringsmodellen FASIT. Vår kartläggning omfattar åren 2004, 2006, 2012 och 2018. Undersökningsåren är valda med tanke på att en utsträckt undersökningsperiod gör det möjligt att undersöka om det har skett förändringar över tiden och därtill jämföra resultaten av våra skattningar med Mervärdesskattesatsutredningens resultat. Vidare har valet av undersökningsår gjorts med tanke på vilka år som nya HUT-undersökningar tagits fram och att den senaste HUT-undersökningen genomfördes 2012.⁷⁶

⁷³ FASIT (Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar) är en statisk mikrosimuleringsmodell som kan användas för att analysera förändringar till följd av tänkta regelförändringar i exempelvis ett bidrags- eller skattesystem. För en mer utförlig beskrivning av modellen, se bilaga 2.

⁷⁴ Se t.ex. Waldenström, Daniel, 2012. *Regeringen och ojämlikheten. En granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/6, s. 46–49. Waldenström uppmärksammar särskilt simuleringar av jobbskatteavdragets arbetsutbudseffekter, resonemang som dock överförs till ändrade konsumtionsmönster och fördelningseffekter till följd av skatteåtgärder.

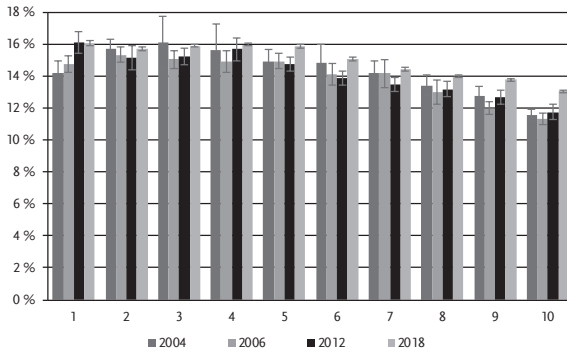
⁷⁵ För en mer utförlig beskrivning, se bilaga 2.

⁷⁶ Den senaste HUT-undersökningen genomfördes 2012 och uppgifterna för 2018 har tagits fram genom en framskrivning av uppgifter i FASIT. I framskrivningen används uppgifter från flera års HUT-undersökningar inklusive uppgifterna i 2012 års undersökning. Framskrivningarna sker med beaktande av vad som hänt mellan basåret och modellåret. Om exempelvis arbetslösheten har ökat (minskat) under perioden tilldelas arbetslösa i urvalet en högre (lägre) vikt.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

I diagram 4 nedan redovisas kostnadsandelarna för livsmedel för hushåll uppdelade i inkomstdeciler.⁷⁷ Av diagrammet framgår att kostnadsandelarna för låginkomsthushållen är högre än för övriga hushåll och att det gäller samtliga undersökningsår.⁷⁸

Diagram 4 Genomsnittliga kostnadsandelar för livsmedel och alkoholfria drycker 2004–2018 i hushåll fördelade på inkomstdeciler



Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi har därtill undersökt om förhållandet mellan hushållens kostnadsandelar har förändrats över tiden. Vår sammanfattande bedömning är att skillnaden mellan kostnadsandelarna för låginkomsthushåll och övriga hushåll har minskat. Om konfidensintervallen⁷⁹ tas i beaktande finns risk att förändringen inte framträder lika tydligt, resultatet ska därför tolkas med försiktighet.

När hushållens kostnadsandelar för livsmedel i stället grupperas efter hushållstyp med respektive utan barn, framkommer att hushåll med barn har större kostnadsandelar för livsmedel än hushåll utan barn.

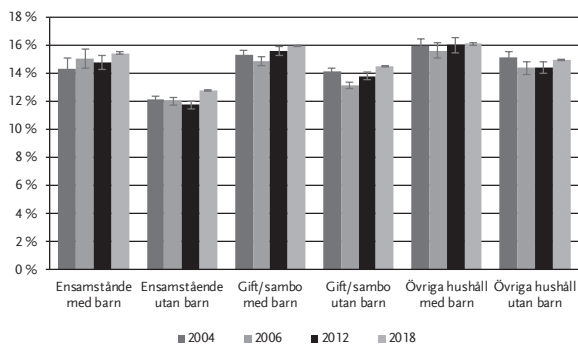
⁷⁷ Här ska påpekas att hushåll i första decilen är heterogena med avseende på inkomstskällorna och att en placering i inkomstgruppen inte behöver avspegla den faktiska levnadsstandarden. Hushåll som normalt sett har goda inkomster kan hamna i decilen enstaka år genom s.k. negativ inkomst. Det kan handla om förluster i inkomstslaget näringsverksamhet eller kapitalförluster. Se prop. 2017/18:100, bilaga 2, s. 20–22.

⁷⁸ År 2012 och 2018 är kostnadsandelarna för livsmedel signifikant lägre för hushåll i decilerna 6–10 än för hushåll i decilerna 1–4. År 2004 och 2006 var kostnadsandelarna signifikant lägre för hushåll i decilerna 9–10 respektive 8–10. Att kostnadsandelarna år 2018 är högre i flera deciler kan också ha att göra med omläggningar i FASIT. För en mer utförlig beskrivning av detta, se bilaga 2.

⁷⁹ Konfidensintervallen representerar den osäkerhet som följer av att beräkningarna är utförda i modellmiljö med ett storurval, och inte en totalbefolkning, som grund.

Vi har för respektive hushållstyp också undersökt kostnadsandelarnas inbördes förhållande för att se om det sker en förändring över tiden. Undersökningen visar att förhållandet mellan kostnadsandelarna för respektive hushållstyp med och utan barn inte har förändrats över tiden.

Diagram 5 Genomsnittliga kostnadsandelar för livsmedel och alkoholfria drycker 2004–2018 fördelade på hushållstyper



Källa: SCB och egna beräkningar.

4.2.2 Köpkraftsförstärkningens fördelning

Nedan redovisas den beräknade köpkraftsförstärkning för hushållen till följd av att momsen på livsmedel satts ned. Simuleringen utgår från att momsatsen på livsmedel är nedsatt från 25 till 12 procent.⁸⁰ Resultaten av simuleringen bekräftar att åtgärdens fördelningsprofil är positiv när den anges i relativa termer. När köpkraftsförstärkning i stället anges i kronor förändras dock bilden och framträder en negativ fördelningsprofil där hushållen med hög inkomst har den största ökningen av ekonomisk standard.

Den av oss framräknade fördelningsprofilen liknar således den som beräknades för 2006 av Mervärdesskattesatsutredningen och för 2017 av regeringen såtillvida att hushållen i inkomstdecilerna 1–4 får en större relativ köpkraftsförstärkning än övriga hushåll. Nivåerna kan dock skilja sig åt, inte minst för hushåll i första

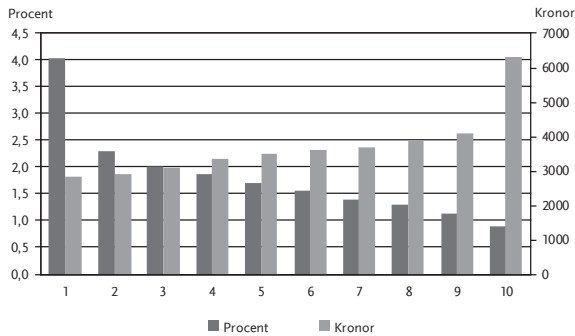
⁸⁰ Detta eftersom procentsatsen på 21 procent upphörde i och med 1996 års nedsättning av livsmedelsmomsen från 21 till 12 procent. Det kan också anföras att detta tillvägagångssätt är motiverat med hänsyn till att normalskattesatsen för moms är 25 procent och skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel beräknas i förhållande till normalskattesatsen.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

decilen som enligt våra beräkningar får en standardhöjning på 4 procent till följd av den nedsatta livsmedelsmomsen.

Fördelningsprofilen förändras som väntat när köpkraftsförstärkningen redovisas som genomsnittligt antal kronor för hushållen i respektive decil. Nu framkommer i stället att låginkomsthushållen tjänar mindre på momsnedläggningen än andra hushåll. Köpkraftsförstärkningen i decil 10 är förhållandevis mycket större än i nionde decilen, vilket även stämmer överens med regeringens beräkningar.⁸¹

Diagram 6 Köpkraftsförstärkningen av nedsatt moms på livsmedel fördelat på inkomstdeciler, genomsnittlig förändring av ekonomisk standard år 2018 mätt i procent och kronor



Källa: SCB och egna beräkningar.

Även skattningarna för olika hushållstyper med respektive utan barn bekräftar att fördelningsprofilen är positiv när köpkraftsförstärkningen anges i procent av ekonomisk standard. Som framgår i diagram 7 nedan gynnas målgruppen familjer med barn av nedsatt moms mer än familjer utan barn, även om skillnaderna inte framstår som särskilt stora.

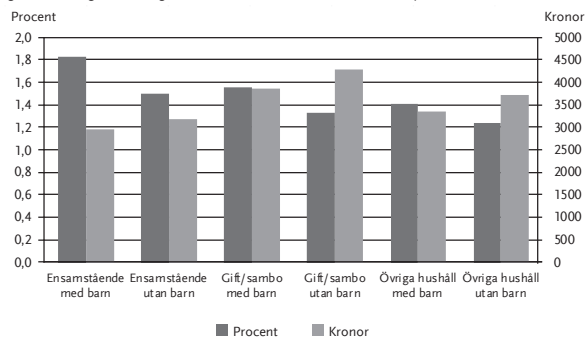
I diagrammet framgår vidare att den positiva fördelningsprofilen blir negativ när förstärkningen anges i kronor, vilket märks tydligast när grupperna samboende/gifta med respektive utan barn jämförs. När köpkraftsförstärkningen anges i kronor gynnar nedsatt moms på livsmedel samboende och gifta utan barn mer än motsvarande grupp med barn. Detta förhållande kan förklaras av att

⁸¹ Skr. 2016/17:98, s. 23–24.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

samboende och gifta utan barn – trots att de lever utan barn – spenderar mer på livsmedel än motsvarande grupp med barn.

Diagram 7 Köpkraftsförstärkningen av nedsatt moms på livsmedel fördelat på hushållstyper, genomsnittlig förändring av ekonomisk standard år 2018 mätt i procent och kronor



Källa: SCB och egna beräkningar.

4.3 Sammanfattande bedömning

De skattningar av hushållens kostnadsandelar för livsmedel som redovisats i kapitlet visar att hushåll som är målgrupp för nedsatt livsmedelsmoms har större kostnadsandelar för konsumtion av livsmedel och alkoholfria drycker än övriga hushåll. Däremot har det inte varit möjligt att säkert beskriva hur förhållandet mellan hushållens kostnadsandelar förändrats över tiden. Vi finner att förhållandet mellan kostnadsandelarna är oförändrat eller att skillnaderna minskat. Förändringarna är dock små och inte nödvändigtvis statistiskt säkerställda.

Fördelningseffekterna mätta som procentuell förändring av ekonomisk standard är högre för låginkomsthushåll och för barnfamiljer än för övriga grupper. Åtgärdens fördelningsprofil är således positiv när köpkraftsförstärkningen anges i relativa tal. När den i stället anges i absoluta tal förändras dock bilden. Vad det betyder för åtgärdens träffsäkerhet och kostnadseffektivitet diskuteras i efterföljande kapitel.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

5 Åtgärdens kostnadseffektivitet

Nedsatt moms på livsmedel innebär ett stöd för alla livsmedelskonsumenter oavsett om de ingår i målgrupperna för åtgärden eller inte. Att andra grupper än åtgärdens målgrupper kan tillgodogöra sig stödet innebär att åtgärdens träffsäkerhet minskar genom att det uppstår ett så kallat "spill".⁸²

Låg träffsäkerhet minskar åtgärdens kostnadseffektivitet eftersom det innebär att åtgärdens totala kostnad ökar i förhållande till dess måluppfyllnad, det vill säga den förstärkning av köpkraft för målgrupperna som sker som en effekt av åtgärden. En mer träffsäker åtgärd hade inneburit att kostnadseffektiviteten varit högre.

I detta kapitel redovisas uppgifter om den nedsatta momsens träffsäkerhet och hur den förhåller sig till träffsäkerheten hos andra simulerade åtgärder som syftar till att fördela köpkraft till samma målgrupper som för den nedsatta momsen. Vi använder oss av samma definitioner av barnfamilj och låginkomsthushåll som ovan. Vi kompletterar dock definitionen av låginkomsthushåll genom att även undersöka utfallet för hushåll med låg ekonomisk standard.⁸³ Dessa uppgifter ligger till grund för en bedömning av åtgärdens kostnadseffektivitet.

5.1 Tidigare undersökningar

Träffsäkerheten i denna typ av åtgärder är bland annat en konsekvens av att hushåll med hög inkomst spenderar mer på livsmedel än hushåll med låg inkomst. Att detta gäller generellt framgår av den ovannämnda OECD-studien där fördelningseffekterna av nedsatt skatt på konsumtion simulerats för ett stort antal länder. Simuleringarna visar samtidigt att nedsatt matmoms inte har samma låga träffsäkerhet i förhållande till låginkomsthushåll som andra skatteutgifter kan ha.⁸⁴

Mervärdesskattesatsutredningen fann att det totala stödet till hushållen till följd av nedsatt moms på livsmedel år 2006 summerade till 18,2 miljarder kronor.⁸⁵ Drygt en tredjedel av stödet tillföll hushåll i inkomstdecilerna 1–4 och en lika stor andel

⁸² "Träffsäkerhet", "indirekta kostnader" och "spill" är begrepp som används av Mervärdesskattesatsutredningen och av regeringen i detta sammanhang, se SOU 2006:90, *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 91–92, 109–116 och Skr. 2016/17:98, s. 24.

⁸³ Detta är EU:s definition av risk för fattigdom och innebär att hushållet har en inkomst som är högst 60 procent av medianinkomsten. För en utförlig redovisning av begreppet, se bilaga 2.

⁸⁴ OECD, 2014. *The Distributional Effects of Consumption Taxes in the OECD Countries*, s. 56, 58–59.

⁸⁵ SOU 2006:90, *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 113. Den summan motsvarar regeringens skatteutgiftsprognoser som 2006 uppskattade att skatteutgiften för nedsatt livsmedelsmoms uppgick till 18,4 mdkr samma år. Se Prop. 2006/07:1, bil. 2, s. 19.

av stödet tillföll hushåll i inkomstdecilerna 8–10.⁸⁶ Om hushållen i stället delas in i tre större grupper – hushåll med barn, hushåll utan barn samt pensionärshushåll – fördelades stödet så att hushåll med barn var mottagare av ca 35 procent av stödet. I gruppen av hushåll med barn fanns samtidigt skillnader mellan hur stor andel av stödet som tillföll olika hushållstyper. Sammanboende med barn tillgodgjorde sig drygt 26 procent av stödet medan ensamstående med barn tillgodgjorde sig 4 procent av stödet.⁸⁷

Regeringen har i en motsvarande undersökning visat att det genomsnittliga stödet mätt i kronor per hushåll ökar ju högre upp i inkomstfördelningen ett hushåll är placerat. Ungefär en tredjedel av det totala stödet tillfaller hushåll i decilerna 1–4, vilket motsvarar den bild som förmedlades av Mervärdesskattesatsutredningen.⁸⁸

I ovanstående undersökningar jämfördes inte åtgärdernas träffsäkerhet med andra åtgärder och någon samlad bedömning av åtgärdens kostnadseffektivitet ges inte. Mervärdesskattesatsutredningen simulerade dock de fördelningspolitiska effekterna av en kostnadsneutral omläggning av momsen. Simuleringen gav vid handen att låginkomsthushåll, barnfamiljer och äldre förlorade på en sådan omställning av momsen.⁸⁹ Utredningen redovisade därtill räkneexempel på hur barnfamiljer och äldre genom höjda bostadsbidrag och bostadstillägg kunde kompenseras för de fördelningspolitiska effekterna av en höjning av momsen på livsmedel.⁹⁰

5.2 Träffsäkerheten i förhållande till andra åtgärder

I syfte att bedöma den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet har Riksrevisionen jämfört den med andra åtgärder som fördelar köpkraft till barnfamiljer och låginkomsthushåll.

Mikrosimuleringsmodellen FASIT har använts för att simulera åtgärder till låginkomsthushåll och barnfamiljer för att kompensera dessa för en simulerad höjning av momsen till 25 procent. På så sätt vill vi åstadkomma en realistisk bild av vad det skulle kosta att kompensera målgrupperna för den försvagning av köpkraften som skulle följa för deras del av att livsmedelsmomsen höjs till normalskattesatsen. Genom simuleringen blir det därmed möjligt att jämföra träffsäkerhet och kostnader för två olika åtgärder som på motsvarande sätt förstärker köpkraften hos den nedsatta livsmedelsmomsen målgrupper. Jämförelsen ligger till grund för en bedömning av den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet.

⁸⁶ SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 113.

⁸⁷ *Ibid.*, s. 113–114.

⁸⁸ Skr. 2016/17:98. *Redovisning av skatteutgifter 2017*, s. 23–24.

⁸⁹ SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, s. 119.

⁹⁰ *Ibid.*, s. 120–124.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

5.2.1 Simulerade åtgärder

Ett direkt jämförbart stöd på budgetens utgiftssida som på motsvarande sätt som nedsatt livsmedelsmoms samtidigt utgår till målgrupperna barnfamiljer och låginkomsthushåll finns inte. Det har därför varit nödvändigt för Riksrevisionen att simulera en kombination av stöd som riktas till såväl låginkomsthushåll som barnfamiljer. I valet av åtgärder hade vi kunnat använda andra stöd på såväl budgetens utgifts- som inkomstsida. De stöd som ingår i simuleringen utgörs dock här av barnbidrag, flerbarnstillägg, studiebidrag samt ekonomiskt bistånd, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg.

I simuleringen tar FASTI-modellen hänsyn till att dessa stöd påverkar varandra, så att ökat barnbidrag till ett hushåll exempelvis kan leda till att det förlorar rätten till ekonomiskt bistånd. Att vi använder studiebidraget innebär en viss övertäckning eftersom det även utgår till personer över 18 år vilket inte fullt ut överensstämmer med vår definition av barnfamiljer.⁹¹

Det ska framhållas att Riksrevisionens simuleringar är räkneexempel som utförts med syftet att utgöra underlag för en bedömning av kostnadseffektiviteten av nedsatt moms på livsmedel. Simuleringarna ska inte ses som förslag till åtgärder. Riksrevisionen granskar momsen endast ur kostnadseffektivitetssynpunkt och det ankommer på riksdagen att göra en samlad bedömning av åtgärden.

Det kan i detta sammanhang därför lyftas fram att olika stödformer har olika egenskaper. Tabell 3 ska illustrera att olika stödformer skiljer sig åt i olika avseenden.

Tabell 3 Exempel på stödformer

	Barnbidrag/ studiebidrag	Bostadstillägg	Ekonomiskt bistånd	Nedsatt livsmedelsmoms
Marginaleffekt	Nej	Ja	Ja	Nej
Automatisk värdesäkring	Nej	Nej	Nej	Ja
Inkomstprövning	Nej	Ja	Ja	Nej
Utgiftstaket	Ja	Ja	Ja	Nej

Nedsatt moms på livsmedel är exempelvis en åtgärd som till skillnad mot en del andra stöd inte ger upphov till marginaleffekter⁹² eftersom det inte trappas ned i takt med ökande inkomster. En annan sak är att stödets reala värde ökar automatiskt, medan motsvarande värdeökningar för till exempel barnbidrag eller bostadstillägg skulle förutsätta politiska beslut om att höja de nominella beloppen.

⁹¹ För en mer utförlig redovisning av stöden samt tillvägagångssättet vid simuleringen, se bilaga 3.

⁹² Se bilaga 2 för en förklaring av begreppet marginaleffekt.

Stöd på budgetens inkomstsida omfattas inte av det så kallade utgiftstaket som omfattar stöd på utgiftssidan. Olika stödformer ställer olika krav på mottagaren. Vissa stöd förutsätter att mottagaren ansöker om stödet och att en prövning först ska ske. Kostnaderna för att handlägga olika stöd kan variera och det har till exempel framhållits att kostnaderna för att handlägga försörjningsstödet framstår som höga i förhållandet till den utbetalade summan.⁹³ Riksrevisionen har därtill tidigare påpekat att upptaget av bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd är lågt eftersom många pensionärer inte ansöker om förmånerna trots att de har rätt till dessa.⁹⁴

5.3 Resultat

Enligt våra simuleringar uppgår kostnaderna för att kompensera målgrupperna för en momshöjning till 13,4 miljarder kronor. Den summan ska jämföras med att den av oss beräknade skatteutgiften för den nedsatta momsatsen på livsmedel uppgår till 27,3 miljarder kronor år 2018.⁹⁵

Siffran 13,4 miljarder kronor har tagits fram i en simulering där målet varit att kompensera barnfamiljer och låginkomsthushåll för hela den köpkraftsförsvagning som en momshöjning skulle innebära. Nedan framgår att vi i våra simuleringar lyckats kompensera barnfamiljerna för att nedsatt moms på livsmedel slopas, men huruvida vi lyckas fullt ut kompensera låginkomsthushållen är en fråga om hur gruppen definieras.

Genom våra simulerade åtgärder kompenserar vi gruppen barnfamiljer för 98 procent av den köpkraftsförsvagning som skulle följa av att livsmedelsmomsen höjdes. Vi har dock inte lyckats att helt kompensera gruppen låginkomsthushåll genom de simulerade åtgärderna. När låginkomsthushåll definieras som hushåll i inkomstdecilerna 1–4 kompenseras gruppen sammantaget för 81 procent av den köpkraftsförsvagning som slopad nedsatt livsmedelsmoms skulle innebära.

Det innebär att siffran 13,4 miljarder kronor är något låg, och att det skulle krävas en större summa för att fullt ut kompensera låginkomsthushållen. Som framgår nedan i diagram 9 är den simulerade kompensationen dessutom något snedfördelad inom gruppen låginkomsthushåll. Hushållen i den första decilen är

⁹³ Se här Socialstyrelsen, 2012. *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2012 – resultat och metoder*, s. 47–48; Salonen, Tapio, 2013. *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*, s. 12.

⁹⁴ Riksrevisionen, 2013. *Bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?* RiR 2013:7.

⁹⁵ Regeringen bedömer att skatteutgiften uppgår till nästan 30 mdkr. En anledning till att siffrorna skiljer sig åt kan vara att utländska turisternas konsumtion i Sverige inte ingår i FASIT. Se SCB, 2016, *Indirekt beskattning FASIT 2014 v. 3*.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

något överkompenserade genom de simulerade åtgärderna, medan hushållen i decilerna 2–4 kompenseras i avtagande grad.⁹⁶

Vi har även använt en alternativ definition av låginkomsthushåll när vi analyserat effekterna av våra simulerade åtgärder. Enligt denna definition utgörs låginkomsthushåll av hushåll med en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten, vilket grovt uttryckt omfattar hushållen i decil 1 och i någon mån decil 2. När vi använder denna definition i simuleringen kompenseras låginkomsthushållen för drygt hela den köpkraftsförsvagning som slopad nedsatt livsmedelsmoms skulle innebära för gruppen.

Det innebär att om vi med låginkomsthushåll avser gruppen med låg ekonomisk standard har vi fullt ut kompenserat målgrupperna för den köpkraftsförsvagning som följer av att den nedsatta momssatsen på livsmedel slopas. Åtgärderna kan därmed jämföras och vi kan dra slutsatsen att de simulerade åtgärderna fördelar motsvarande köpkraft till målgrupperna för 13,4 miljarder kronor som den nedsatta livsmedelsmomsen för 27,3 miljarder kronor.

Den högre kostnadseffektiviteten beror på att de simulerade åtgärderna är mer träffsäkra och därmed att spillet för de simulerade åtgärderna är lägre än för den nedsatta momsen på livsmedel.⁹⁷

5.3.1 Kostnadseffektivitet

Att träffsäkerheten skiljer sig åt mellan nedsatt moms på livsmedel och de simulerade åtgärderna framkommer nedan där den nedsatta livsmedelsmomsens och de simulerade åtgärdernas budgeteffekter redovisas för hushåll med respektive utan barn och för hushåll uppdelade i inkomstdeciler.

Redovisningen i diagram 8 nedan visar – enligt våra beräkningar – att mer än hälften av momssänkningen går till familjer utan barn. Till exempel tillgodogör sig hushåll med gifta och sambopar ungefär lika mycket av momssänkningen oavsett om de har barn eller inte. Gruppen ensamstående utan barn tillgodogör sig mer av momssänkningen än gruppen ensamstående med barn.

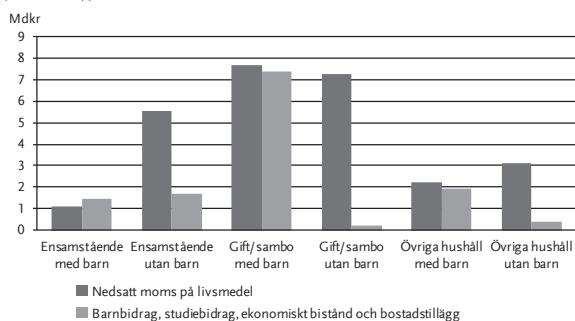
⁹⁶ Att det varit svårt att fullt ut kompensera hushållen i decilerna 1–4 hänger samman med att gruppen är heterogen med avseende på inkomstskällor och att hushållen inte kan nås med ett enda stöd på motsvarande sätt som barnbidraget når alla barnfamiljer. Det är exempelvis inte sannolikt att alla hushåll i gruppen uppstår någon form av stöd. De kan ha förvärsinkomster i sådan utsträckning att de inte är berättigade till ekonomiskt bistånd eller bostadstillägg, eller att de inte ansöker om stöden. Se prop. 2017/18:100, bilaga 2, för en mer utförlig redogörelse av inkomstskällorna för hushåll i olika deciler.

⁹⁷ Vi har beräknat spillet för våra simulerade åtgärder och för den nedsatta momsen på livsmedel. Med spill avses här den del utgifterna som tillfaller hushåll utan barn i decilerna 5–10. Riksrevisionens beräkningar visar att spillet uppgår till närmare 11 mdkr för nedsatt moms på livsmedel och att motsvarande siffra för de simulerade åtgärderna är drygt 350 mnkr.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Totalt tillgodogör sig barnfamiljer ca 41 procent av skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel år 2018. Det är högre än de 35 procent som Mervärdesskattesatsutredningen redovisade i sitt betänkande, men ändrar inte bedömningen att träffsäkerheten för nedsatt moms på livsmedel framstår som låg. Denna siffra ska också ses i ljuset av att våra simulerade åtgärder i högre grad träffar hushåll med barn. Motsvarande siffra för de simulerade åtgärderna är 82 procent.

Diagram 8 Budgeteffekter av nedsatt moms på livsmedel och av simulerade åtgärder fördelat på hushållstyper



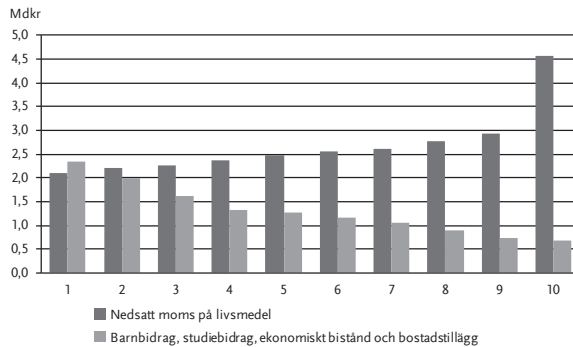
Källa: SCB och egna beräkningar.

I diagram 9 nedan redovisas de av oss beräknade budgeteffekterna för hushållen uppdelade i inkomstdeciler. Av diagrammet framgår att skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel bland annat i högre grad träffar grupper i de övre decilerna än de av oss simulerade åtgärderna. Ungefär en tredjedel av skatteutgiften för nedsatt livsmedelsmoms tillfaller låginkomsthushållen 2018, vilket motsvarar vad Mervärdesskattesatsutredningen och regeringen fann i sina respektive skattningar för åren 2006 respektive 2017. Siffran kan jämföras med att 56 procent av de av oss simulerade åtgärderna tillfaller låginkomsthushållen.

Av diagram 9 nedan framgår dock, som nämndes tidigare, att de simulerade åtgärderna inte fullt ut kompenserar hushållen i inkomstdecilerna 1–4. Därtill framgår att kompensationen är snedfördelad mellan de olika decilerna. Medan hushållen i decil 1 är något överkompenserade för den köpkraftsförsvagning som en slopad nedsättning av moms på livsmedel skulle innebära, är hushållen i decilerna 2–4 underkompenserade. Därtill kan framhållas att det här inte framgår hur hushållen inom varje decil kompenseras av de simulerade åtgärderna. Inom varje decil kan det finnas hushåll som över- respektive underkompenseras genom de av oss simulerade åtgärderna.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Diagram 9 Budgeteffekter av nedsatt moms på livsmedel och av simulerade åtgärder fördelat på inkomstdeciler



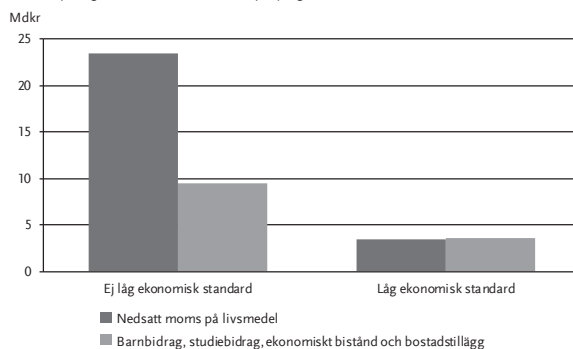
Källa: SCB och egna beräkningar.

Som ett komplement till denna definition av låginkomsthushåll har vi, som redan nämnts, dessutom analyserat utfallet för hushåll med låg ekonomisk standard, det vill säga hushåll som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten.

Som framgår nedan i diagram 10 innebär de av oss simulerade åtgärderna att gruppen låginkomsthushåll då fullt ut kompenseras för den köpkraftsförsvagning som ett slopande av nedsatt moms på livsmedel skulle innebära. Också för denna grupp gäller att det kan finnas variationer mellan hushåll med avseende på i vilken grad de kompenseras för köpkraftsförsvagningen. Av den totala utgiften för de simulerade åtgärderna går 27,4 procent till gruppen som enligt denna definition utgör låginkomsthushåll. Motsvarande uppgift för nedsatt moms på livsmedel är 12,8 procent.

De av oss simulerade åtgärderna kompenserar således barnfamiljerna och låginkomsthushållen – om den alternativa definitionen används – med 98 respektive 104 procent av den köpkraftsförsvagning som ett slopande av nedsatt livsmedelsmoms skulle medföra. Det innebär att de simulerade åtgärderna omfördelar köpkraft till målgrupperna på motsvarande sätt som nedsatt moms på livsmedel. När kostnaderna för de båda åtgärderna jämförs kan konstateras att utgifterna för de simulerade åtgärderna uppgår till ungefär halva kostnaden för nedsatt moms på livsmedel.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Diagram 10 Budgeteffekter av nedsatt moms på livsmedel och av simulerade åtgärder fördelat på låg ekonomisk standard resp. ej låg ekonomisk standard

Källa: SCB och egna beräkningar.

5.4 Sammanfattande bedömning

I kapitlet redovisas hur vi i syfte att bedöma den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet har simulerat åtgärder för att fördela köpkraft till barnfamiljer och låginkomsthushåll på motsvarande sätt som nedsatt moms på livsmedel. Simuleringarna utgör räkneexempel och ska inte ses som förslag till åtgärder. Målet för simuleringen har varit att ta reda på vad det kostar att med andra åtgärder förstärka köpkraften hos målgrupperna på motsvarande sätt som nedsatt moms på livsmedel.

Räkneexemplet visar att nedsatt livsmedelsmoms har låg kostnadseffektivitet i förhållande till de simulerade åtgärderna. Kostnaden för att förstärka köpkraften för målgrupperna på motsvarande sätt som den nedsatta livsmedelsmomsen beräknas uppgå till 13,4 miljarder kronor, ungefär hälften av skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel. Det ska dock framhållas att det i simuleringen inte var möjligt att fullt ut kompensera gruppen låginkomsthushåll när de definieras som hushåll i inkomstdecilerna 1–4. Siffran 13,4 miljarder kronor är därför i underkant när denna definition används.

Med beaktande av att kostnaderna för de simulerade åtgärderna uppgår till ungefär hälften av kostnaderna för den nedsatta momsen på livsmedel illustrerar räkneexemplet att den nedsatta momsen inte är ett kostnadseffektivt sätt att omfördela köpkraft till barnfamiljer och låginkomsthushåll. De medel som staten skulle spara på att ta bort den nedsatta momsen på livsmedel skulle bland annat

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

kunna täcka ytterligare finanspolitiska åtgärder för att fullt ut kompensera hushållen i decilerna 2–4.

Våra simuleringar visar också att definitionen av låginkomsthushåll spelar roll för resultaten. Om simuleringen analyseras genom att låginkomsthushåll i stället definieras som hushåll med låg ekonomisk standard framkommer att vi lyckas kompensera gruppen fullt ut. Det innebär att vi genom de simulerade åtgärderna omfördelar köpkraft till barnfamiljer och låginkomsthushåll på motsvarande sätt som nedsatt moms på livsmedel, men att utgifterna för de simulerade åtgärderna uppgår till ungefär halva kostnaden för nedsatt moms på livsmedel.

Riksrevisionen har granskat den nedsatta matmomsen enbart med avseende på hur kostnadseffektivt åtgärden förstärker köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll. Det utesluter inte att det kan finnas andra fördelar med nedsatt moms på livsmedel som måste beaktas vid en samlad bedömning av åtgärden.

Referenslista

Litteratur

- Carbonnier, Clément, 2007. Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999". *Journal of Public Economics*, 91, 1219–1229.
- Europeiska kommissionen, *Seasonal Adjustment – Introduction and General Description*, Handbook on Methodology of Modern Business Statistics, 2014.
- Europeiska kommissionen, *Seasonal Adjustment of Economic Time Series*, Handbook on Methodology of Modern Business Statistics, 2014.
- Finansdepartementet, *Teknisk bilaga till fördelningspolitisk redogörelse*, 2018.
- Furtenbach, Fredrik. Prisstopp tänkbart för centern. *SvD*. 1996-01-04.
- Harju, Jarkko och Kosonen, Tuomas. 2013. Restaurant VAT cut: Cheaper meals and more service? VATT Working Papers, 52.
- Harju, Jarkko, Kosonen, Tuomas och Nordström Skans, Oskar. 2018. Sänkt momssats och företagens prisförändringar – allt eller inget. IFAU 2018:4.
- IFS, 2011. *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system. Final report*. Europakommissionen. TAXUD/2010/CC/104.
- ISSAI 3100. Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing.
- Jordbruksverket, 2006. *Tio år i EU. Effekter för konsumenterna*. Rapport 2006:6.
- Jordbruksverket, 2009. *Konsumtionsförändringar vid ändrade matpriser och inkomster. Elasticitetsberäkningar för perioden 1960–2006*. Rapport 2009:8.
- Jordbruksverket, 2011. *Sveriges första femton år som medlem i EU. Förändringar i matpriserna*. Rapport 2011:44.
- Konjunkturinstitutet, 2012. *Kortsiktiga prisseffekter av sänkt mervärdesskattesats på restaurang- och cateringtjänster*. Fördjupnings-PM nr. 13.
- Konjunkturinstitutet, 2015. *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangoms*. Specialstudier, nr. 46.
- Konsumentverket, 2011. *Mat och marknad. Från bonde till bord*. Rapport 2011:3.
- Kosonen, Tuomas, 2010. What was actually cut in the barber's VAT cut? VATT Working Papers, 18.
- Kyringer, Anna. Momsmålet ej nått. *DN*, 1996-01-27.
- OECD, 2014. *The Distributional Effects of Consumption Taxes on OECD Countries*. OECD Tax Policy Studies, No. 22. OECD Publishing.
- Peltoniemi, Ari och Varjonen, Johanna, 2010. *Livsmedlens momssänkning och prisutveckling. Resultaten från prisuppföljningen och en granskning av de faktorer som bestämmer konsumentpriset*. Konsumentforskningscentralen, publikationer 1.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

- Persson, Morten, 2011. *Pristransmission i den svenska livsmedelskedjan*. Agrifood Economics Centre. Konkurrensverket.
- Rapport från riksdagen 2011/12:RFR13. *Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt*.
- Riksrevisionen 2013. *Bostadstillägg och äldreomsorgsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?* RiR 2013:7.
- Riksrevisionen, 2017. *Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den?* RiR 2017:12.
- Salonen, Tapio, 2013. *Det nödvändiga upprottet – reformera det ekonomiska biståndet*. Arena Idé.
- Skatteutskottet 2012. 2011/12:RFR13. *Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt*.
- Socialstyrelsen, 2012. *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2012 – resultat och metoder*.
- Statistiska centralbyrån, 2016. *Indirekt beskattning*. FASIT 2014, v 3. PM.
- Statistiska centralbyrån, 2016. *Övergång från urvalsberäknad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik*, Hushållens ekonomi 2016:1.
- Statistiska centralbyrån, 1996. *Statistiska meddelanden*.
- SVT. *Reportrarna. Ta fast tjuvarna!* (TV-program). 1995-09-12.
<https://www.oppetarkiv.se/video/3389391/reportrarna-ta-fast-tjuvarna>.
- Tidningarnas telegrambyrå, 1995-04-07. *Ulvsfog lovar hård kontroll av matpriser*.
- Tidningarnas telegrambyrå, 1995-06-22. *Ulvsfog avkräver handeln löfte om att följa momssänkningen på maten*.
- Tidningarnas telegrambyrå, 1995-10-17. *Matpriserna ska sjunka mer än moms – hoppas civilministern*. Se även liknande resonemang i SOU 1996:62, s. 19.
- Tidningarnas telegrambyrå, 1995-12-19. *Alla kedjor lovar fullt prisgenomslag för momssänkningen*.
- Tidningarnas telegrambyrå, 1996-02-12. *Twist om sänkta matpriser*.
- Tidningarnas telegrambyrå, 1996-03-14. *Matpriserna ligger nu i nivå med momssänkningen*.
- Tillväxtanalys, 2015. *Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster – slutrapport* (Rapport 2015:10).
- Waldenström, Daniel. 2012. *Regeringen och ojämlikheten. En granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/6.

Utredningar

- SOU 1996:14. *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*. Betänkande av Budgetlagsutredningen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

SOU 1994:119. *Livsmedelspolitik för konsumenterna. Reformen som kom av sig.* Betänkande av Konsumentberedningen.

SOU 1996:144. *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel.* Betänkande av Utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel.

SOU 1996:62. *EU, konsumenterna och maten. Förväntningar och verklighet.* Betänkande av Konsumentberedningen

SOU 1997:25. *Svensk mat på EU-fat.* Betänkande av Utredningen om en ny konkurrenssituation för livsmedelsindustrin.

SOU 2001:57. *Välfärdens finansiering och fördelning.* Kommittén Välfärdsbokslut.

SOU 2005:57. *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?* Delbetänkande av Mervärdesskattesatsutredningen.

SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt.* Slutbetänkande av Mervärdesskattesatsutredningen.

SOU 2011:70. *Sänkt moms på vissa tjänster?* Slutbetänkande av Utredningen av sänkt moms på vissa tjänster.

Riksdagstryck

Budgetlag (2011:203).

Livsmedelslag (1971:511).

Lag (1995:931) om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).

1990/91:FiU30. Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1991/92.

1994/95:FiU20. Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1995/96.

1994/95:SkU7y. Kompletteringspropositionen 1994/95:150.

2017/18:SkU7. Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning.

Proposition 1994/95:150, bilaga 1. Reviderad finansplan m.m.

Proposition 1994/95:150, bilaga 7. Finansdepartementet.

Proposition 2014/15:100. 2015 års ekonomiska vårproposition.

Riksdagen protokoll 1996/97:26. Torsdagen den 7 november. Svar på interpellation 1996/97:24.

Skr. 2016/17:98. Redovisning av skatteutgifter 2017.

Skr. 2017/18:98. Redovisning av skatteutgifter 2018.

Rskr. 1994/95:447.

Kommitteberättelse C 1995:B.

Bilaga 1. Preiseffektsstudie

Data och databearbetningar

Priseffektsstudien i kapitel 3 baseras på data hämtad från Statistiska centralbyrån (SCB) och den danska motsvarigheten Danmarks Statistik.

Behandlingsgruppen, dvs. de svenska livsmedelspriserna, har definierats på olika sätt beroende på vilken kontrollgruppen är. I fallet där producentpriserna är kontrollgruppen är behandlingsgruppen livsmedel och alkoholfria drycker. När i stället danska konsumentpriser är kontrollgrupp används endast livsmedel som behandlingsgrupp. Detta beror på att de danska konsumentpriserna för livsmedel inte är möjliga att slå ihop med priserna för alkoholfria drycker. Inget av indexen innehåller priserna för hämtmat.

I studien där producentpriserna är kontrollgrupp har hemmamarknadsprisindex (HMPI) använts. HMPI mäter prisutvecklingen för av svenska företag producerade produkter för försäljning i Sverige. Indexet omfattar därmed inte importerade varor, som utgör ungefär 30 procent av varorna i handeln. Prisindex för inhemsk tillgång (ITPI) inkluderar däremot såväl importerade livsmedel som livsmedel producerade på hemmamarknaden och har en varukorg som bättre överensstämmer med prisserien för livsmedel.⁹⁸

Priserna mäts mellan de tre första leden (två nedslag) av livsmedelskedjan. Se figur B1 nedan.

Figur B1 Livsmedelskedjans fyra led



Källa: Konkurrensverket, 2011.

Eftersom indexen som mäter producent- respektive konsumentpriser för livsmedelskedjans olika steg inte omfattar samma varukategorier har vi konstruerat nya index avseende producentpriserna. Syftet är att ta bort de produktgrupper som inte definieras som livsmedel, exempelvis djurfoder.⁹⁹

Detta innebär att vi sammantaget har fem olika prisserier. Se sammanställningen i tabell B1 nedan.

⁹⁸ Anledningen till att ITPI inte har använts i detta fall är att det inte uppfyllde kriteriet om parallella trender. Se mer om parallella trender under avsnittet Placeboster i denna bilaga.

⁹⁹ Ytterligare exempel på produktgrupper är tobak, fiberväxter och alkoholhaltiga drycker.

Tabell B1 Sammanställning behandlings- och kontrollgrupp

	Behandlingsgrupp	Kontrollgrupp
Studie 1 – Producentpriser	Svenska konsumentpriser på livsmedel och alkoholfria drycker	Svenska jordbrukspriser Svenska livsmedelsindustrins priser
Studie 2 – Danska livsmedel	Svenska konsumentpriser på livsmedel	Danska konsumentpriser på livsmedel

Källa: Egen sammanställning.

Svenska livsmedel är indelade enligt COICOP¹⁰⁰ och utifrån denna indelning mäts även indexen för olika varugrupper. Danska livsmedel började klassificeras enligt COICOP år 2001, men enligt Danmarks Statistik är det ingen avgörande skillnad mellan COICOP och den klassificering de använde tidigare avseende livsmedel.¹⁰¹ De svenska producentpriserna är klassificerade enligt SPIN 2015 och det är enligt denna klassificering vi plockat bort vissa varugrupper.

Samtliga serier är säsongrensade med Tramo/Seats och vi har använt direkt säsongrensning. Säsongrensning innebär att tidsserien bryts ned till fyra olika komponenter. Dessa är trendkomponent, säsongskomponent, cyklisk komponent och oregelbunden komponent. Trendkomponenten och den cykliska komponenten har ett längre tidsperspektiv. Säsongskomponenten har ett ettårigt perspektiv och avser den regelbundna variation som återkommer årligen. Slutligen finns även den oregelbundna komponenten som avser sådant som inte förklaras av de övriga komponenterna.¹⁰²

Syftet med säsongrensningen är att jämna ut återkommande variationer under året så att förändringar i priserna kan tolkas som en effekt av nedsatt moms på livsmedel och inte en effekt av säsongen.

Resultatet av säsongrensningen kan påverkas av vilken period säsongrensningen avgränsas till. Det är därför viktigt att identifiera eventuella förändringar i metoderna för att samla in data eller andra faktorer som kan påverka hur serierna ser ut, men även att ta i beaktande att säsongen kan förändras över tid. Detta innebär att längre serier inte nödvändigtvis är bättre.¹⁰³

¹⁰⁰ Classification of individual consumption by purpose. Klassificeringen är utvecklad av FN.

¹⁰¹ E-post från Danmarks Statistik, den 20 december 2017.

¹⁰² Europeiska kommissionen, 2014. Handbook on Methodology of Modern Business Statistics – theme: Seasonal Adjustment – Introduction and General Description. https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/seasonal-adjustment-introduction-and-general-description-theme_en.

¹⁰³ Det finns dock ett krav på minimum tre år (36 observationer) för månadsdata. Europeiska kommissionen, 2014. Handbook on Methodology of Modern Business Statistics – method: Seasonal Adjustment of Economic Time Series. https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/seasonal-adjustment-economic-time-series-method_en.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Säsongsrensningen av de svenska livsmedelspriserna är begränsad till perioden efter januari 1992. Producentpriserna och de danska livsmedelspriserna är avgränsade till perioden efter januari 1990.¹⁰⁴ Serien för de danska livsmedelspriserna har dessutom begränsats till december 2000 på grund av förändringar i framställningen av prisserierna.

Fördjupning av metoden

Metoden för att skatta priseffekterna av nedsatt moms på livsmedel som använts kallas för *difference-in-difference*. Metoden innebär att vi mäter skillnaden i hur priset på livsmedel förhåller sig till kontrollgruppen efter behandlingstillfället jämfört med den genomsnittliga avvikelsen från kontrollgruppen innan momsen sattes ned.

Modellen som skattas med producentpriserna som kontrollgrupp är

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{treat}_i + \sum_{q=1996q1}^{1999q4} \beta_{2q} \text{after}_{qt} + \sum_{q=1996q1}^{1999q4} \beta_{3q} (\text{treat}_i \times \text{after}_{qt}) + \varepsilon_{it}$$

där y_{it} är priset i ett av de tre leden i livsmedelskedjan (i) vid en given månad (t). Priset mäts som den procentuella förändringen från sista månaden innan momsnedläggningen, det vill säga december 1995. treat_i är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om det är konsumentpriser och after_{qt} är separata indikatorvariabler för varje kvartal (q) efter nedsättningen (från första kvartalet 1996). $\text{treat}_i \times \text{after}_{qt}$ är interaktioner som antar värdet 1 för konsumentpriserna för respektive kvartal efter nedsättningen. β_{3q} mäter således effekten av "behandlingen" i ett givet kvartal. ε_{it} är en felterm med väntevärde noll.

Modellen som skattas med danska livsmedelspriser som kontrollgrupp ser lite annorlunda ut då vi dessutom kontrollerar för en linjär trend. Trenden tar hänsyn till att det genomgående under undersökningsperioden finns en prisökning på livsmedel i Danmark som inte återfinns i den svenska prisserien. Modellen som skattas är samma som ovan med följande tillägg

$$y_{it} = [\dots] + \beta_4 \text{trend}_t + \beta'_4 (\text{trend}_t \times \text{treat}_i)$$

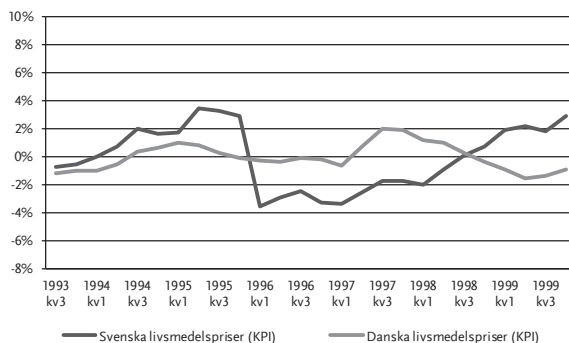
där y_{it} är den procentuella förändringen av konsumentpriserna för livsmedel i Sverige eller Danmark (i) vid en given månad (t).

Båda modellerna skattas på månadsdata, men resultaten presenteras kvartalsvis.

¹⁰⁴ I huvudsak är diagnostiken bra för säsongsrensningen med undantag för den svenska livsmedelsindustrin. En kortare period (t.o.m. januari 2007) ger bättre diagnostik men enbart marginella förändringar i resultaten.

Diagram B1 visar hur prisserierna för svenska respektive danska livsmedelspriser ser ut efter att vi kontrollerat för en linjär trend.¹⁰⁵

Diagram B1 Procentuell kvartalsförändring för svenska resp. danska livsmedelspriser efter att ha kontrollerat för trend



Källa: SCB och Danmarks Statistik. Egna beräkningar.

Placebotester

För att β_{3q} i ekvationen ovan ska kunna tolkas som en effekt av momsnedläggningen krävs att antagandet om parallella trender är uppfyllt. Antagandet bygger på ett hypotetiskt resonemang, då det inte går att säkert veta hur livsmedelspriserna hade utvecklats om det inte vore för momsnedläggningen. Huruvida antagandet är rimligt eller inte kan dock bedömas genom att studera utvecklingen för behandlings- respektive kontrollgrupp innan "behandlingen". Om denna utveckling är parallell är det också troligt att de hade fortsatt utvecklas parallellt utan behandlingen.

För att undersöka detta kan dels en okulär bedömning göras,¹⁰⁶ dels en skattning av så kallade placebobehandlingar innan den egentliga behandlingen. Skattningen görs på samma sätt som i skattningen av effekten av momsnedläggningen och tolkningen av resultaten blir densamma. Placeboskattningarna visar alltså om det finns signifikanta skillnader mellan kontroll- och behandlingsgrupp före

¹⁰⁵ Jämför med diagram 2 i kapitel 3.

¹⁰⁶ Se diagram 2 och 3.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

"behandlingen". Insignifikanta skillnader är önskvärt, då de indikerar att antagandet om parallella trender kan anses vara realistiskt.

Vi har avgränsat perioden före behandlingstillfället från och med tredje kvartalet 1993 till och med fjärde kvartalet 1995. Detta med anledning av den momshöjning på livsmedel som genomfördes i Sverige 1 januari 1993.¹⁰⁷

Totalt utförs alltså placebo-testerna på tio kvartal. För de danska livsmedelspriserna och producentpriserna är åtta respektive nio av kvartalen statistiskt insignifikanta. I de fall skattningarna visar signifikanta resultat är placeboeffekterna av låg ekonomisk signifikans, då de är betydligt mindre än de egentliga skattade effekterna av momsnedläggningen. Se tabell B2 nedan.

Tabell B2 Placebotester, procentuell förändring av priserna i relation till 1995kv4

Kontrollgrupp		
Kvartal	Danmark	Producentpriser
1993kv3	0,237 (0,390)	1,327** (0,609)
1993kv4	-0,104 (0,257)	0,410 (0,718)
1994kv1	0,230 (0,360)	0,227 (0,656)
1994kv2	0,227 (0,285)	0,995 (0,614)
1994kv3	0,356 (0,361)	0,490 (0,663)
1994kv4	-0,705** (0,311)	-0,047 (0,683)
1995kv1	-1,395*** (0,444)	-1,267 (0,836)
1995kv2	0,477 (0,388)	-1,043 (1,194)
1995kv3	0,688 (0,435)	-0,640 (0,584)
1995kv4	0,238 (0,415)	-0,451 (0,519)

Not: Robusta standardavvikelse inom parentes. **/** = signifikant skild från noll på 5/1 %-nivån.

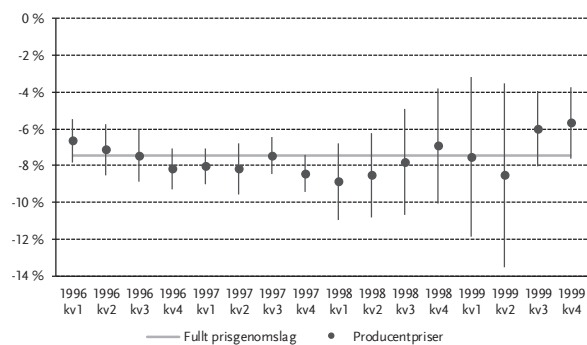
Källa: SCB och Danmarks Statistik. Egna beräkningar.

¹⁰⁷ Se kapitel 2 i rapporten.

Skattningsresultat

Som ett komplement till tabell 2 i kapitel 3 presenteras resultaten av skattningarna med två grafer som beskriver punkttestimaten och konfidensintervallen. Graferna visar att de skattade prisseffekterna förändras enligt ett i huvudsak gemensamt mönster över tiden där de först förstärks för att sedan avta.

Diagram B2 Skattade punkttestimat och konfidensintervall med producentpriser som kontrollgrupp för 1996kv1–1999kv4

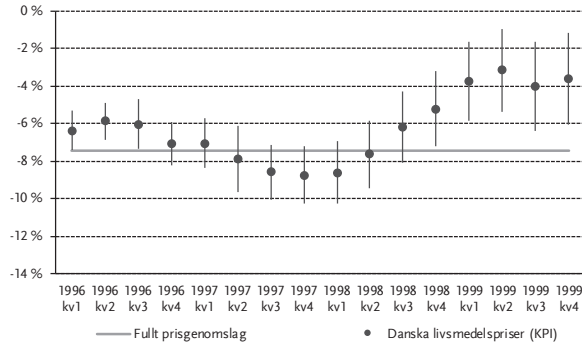


Källa: SCB och egna beräkningar.

Diagram B2 ovan visar att de skattade effekterna av prisnedsättningen inte är statistiskt signifikant skilda från fullt prisgenomslag (7,4 procent) någon gång under perioden. Slutsatsen av skattningen då producentpriserna utgör kontrollgrupp är således att nedsättningen fick fullt prisgenomslag.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Diagram B3 Skattade punktestimat och konfidensintervall med danska livsmedelspriser som kontrollgrupp för 1996kv1–1999kv4



Källa: SCB och Danmarks Statistik. Egna beräkningar.

Diagram B3 visar däremot att prisgenomslaget skattat med de danska livsmedelspriserna som kontrollgrupp var signifikant mindre än 7,4 procent de första tre kvartalen. Över tiden ändras dock de skattade effekterna och priset effekten är inte signifikant skild från 7,4 procent under perioden 1996kv4–1997kv3.

Känslighetsanalys

I avsnitt 3.1.2 beskriver vi de eventuella problem med uppströms prispåverkan som kan uppstå när producentpriserna används som kontrollgrupp. För att undersöka om vissa varugrupper kan påverka resultaten negativt har vi valt att exkludera dem från både producent- och konsumentpriser där det är möjligt.

Två olika känslighetsanalyser har genomförts. En där spannmål och spannmålsprodukter är borttagna samt en där kött och köttprodukter är borttagna.¹⁰⁸

Resultaten av känslighetsanalyserna överensstämmer i huvudsak med de priset effekter vi finner för producentpriserna som kontrollgrupp i övrigt, även om skattningen för producentpriserna exklusive kött avviker. Se tabell B3 nedan.

¹⁰⁸ Produkterna förädlas genom kedjan vilket innebär att spannmålet som levereras från jordbruket (såsom råg och havre) motsvarar bröd och övriga spannmålsprodukter (såsom pasta och frukostflingor) i konsumentledet. På samma sätt motsvarar delar av ett styckat djur i livsmedelsindustrin charkuterier för konsumenterna.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell B3 Skattningsresultat av känslighetsanalyser, procentuell prisförändring i relation till 1995kv4

Kontrollgrupp			
Kvartal	Producentpriser	Producentpriser exkl. spannmål	Producentpriser exkl. kött*
1996kv1	-6,653*** (0,604)	-6,844*** (0,634)	-7,704*** (0,879)
1996kv2	-7,099*** (0,706)	-6,971*** (0,656)	-9,374*** (0,928)
1996kv3	-7,459*** (0,727)	-7,221*** (0,804)	-10,300*** (0,794)
1996kv4	-8,181*** (0,570)	-8,464*** (0,593)	-10,879*** (0,809)
1997kv1	-8,009*** (0,497)	-8,474*** (0,594)	-10,569*** (0,879)
1997kv2	-8,148*** (0,706)	-8,421*** (0,743)	-10,016*** (0,803)

Not: Behandlingsgruppen är livsmedel och alkoholfria drycker, livsmedel och alkoholfria drycker exkl. bröd och övriga spannmålsprodukter samt livsmedel och alkoholfria drycker exkl. kött.

* Kontrollgruppen består endast av livsmedelsindustrins priser då resultatet av placebo-testerna inte var tillfredsställande när båda serierna över producentpriserna användes.

Robusta standardavvikelse inom parentes. *** = signifikant skillnad från noll på 1%-nivå.

Källa: SCB och egna beräkningar.

Anledningen till att skattningen exklusive kött avviker kan vara att det inte var möjligt att utföra skattningen på jordbrukets priser, dvs. det första ledet i priskedjan. Detta resultat avviker dessutom från skattningsresultaten av de danska livsmedelspriserna. Den sammantagna bedömningen blir därför att det inte finns anledning att tro att vissa varors eventuella omvända prispåverkan påverkar resultaten.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Bilaga 2. FASIT

FASIT (Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar) är en statisk mikrosimuleringsmodell som kan användas för att analysera förändringar till följd av tänkta regelförändringar i exempelvis ett bidrags- eller skattesystem. FASIT bygger på en stor mängd information avseende bland annat inkomster, transfereringar, hushållens sammansättning och boendekostnader. Modellen möjliggör analyser av reformers budget- och fördelningseffekter och kan också användas för att göra framskrivningar av befolkningens inkomstfördelning ett antal år fram i tiden.

Hushållens utgifter

Statistiska centralbyråns undersökning av hushållens utgifter (HUT) syftar till att "belysa utgifter för varor och tjänster för olika hushållsgrupper". Uppgifter till HUT samlas in från ett antal slumpmässigt utvalda personer. Utgiftsuppgifterna hämtas via kassabok som förs under två veckor, via telefonintervjuer och register. Samtliga varor och tjänster är indelade enligt COICOP.¹⁰⁹ I granskningen har kostnadsandelarna för livsmedel och alkoholfria drycker samt hämtat beräknats som andel av totala utgifter.¹¹⁰

Vi undersöker inte HUT-data direkt utan i FASIT dit HUT-undersökningens uppgifter om hushållens utgifter har imputerats. Det betyder att uppgifterna från hushållen i HUT-undersökningen överförs till hushållen i FASIT genom statistisk matchning.

Matchningsprocessen innebär att hushållen i HUT jämförs med hushållen i FASIT med avseende på ett antal faktorer såsom inkomst, boendeform och antalet personer i hushållet. Är hushållen tillräckligt lika överförs resultatet till hushållen i FASIT. Uppgifter från ett hushåll i HUT kan överföras till flera hushåll i FASIT.¹¹¹ Detta kan i sin tur påverka hur resultaten av vår undersökning förhåller sig till resultaten av den undersökning som Mervärdesskattesatsutredningen gjorde.

Den senaste HUT-undersökningen genomfördes 2012 och uppgifterna för 2018 har tagits fram genom en framskrivning av uppgifter i FASIT. I framskrivningen används dels uppgifter från flera års HUT-undersökningar inklusive uppgifterna i

¹⁰⁹ SCB, http://www.scb.se/statistik/he/he0201/_dokument/he0201_bs_2012.pdf, hämtat 2018-08-09.

¹¹⁰ Definitionen av totala utgifter har ändrats mellan 2012 och 2018 genom att förändring av energiskatt lagts till.

¹¹¹ SCB 2016, Indirekt beskattning. FASIT 2014, v. 3, s. 9–16.

2012 års undersökning, dels uppgifter från 2016 om bland annat hushållens inkomster.

Framskrivningarna sker med beaktande av vad som hänt mellan basåret och modellåret. Om exempelvis arbetslösheten har ökat (minskat) under perioden tilldelas arbetslösa i urvalet en högre (lägre) vikt.

Omläggningar i FASIT

I detta avsnitt beskrivs kort de omläggningar som gjordes i FASIT mellan 2013 och 2014. För en utförlig beskrivning se SCB:s rapport *Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik*.¹¹²

Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik

År 2014 ersattes urvalsundersökningen Hushållens ekonomi (HEK) med totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF). Syftet med de båda undersökningarna är detsamma, nämligen att beskriva utvecklingen och fördelningen av inkomster. Eftersom framställningen av undersökningarna skiljer sig åt innebär det att de inte är fullt ut jämförbara.

HEK baseras på uppgifter som samlades in via telefonintervjuer. Det handlade bl.a. om hushållssammansättning samt vissa bakgrundsvariabler och inkomstkomponenter. Andra uppgifter samlades in via register. Uppgifter i TRIF baseras däremot enbart på administrativa register.

Övergången från HEK till TRIF innebär en förändring av hushållsbegreppet (se nedan) samt tillämpningen av inkomstbegreppet för disponibel inkomst.

Förändring av hushållsbegreppet mellan år 2012 och 2018

Tidigare användes det enkätbaserade kosthushållet i fördelningsanalyser som baserades på HEK-undersökningen. Hushållet definierades då utifrån antalet personer som delade gemensam kosthushållning, t.ex. blir två familjer som lever med separat kosthushållning i en delad lägenhet två kosthushåll.

Mellan åren 2011 och 2013 hade HEK-undersökningen stora bortfall, mellan ca 40 och 50 procent. För bortfallet bildades i stället hushåll utifrån uppgifter i Registret över totalbefolkningen (RTB). Detta innebär dock att man t.ex. inte kunde koppla samman ogifta sammanboende par som inte har gemensamma barn.

Vid övergången till den lägenhetsbaserade folkbokföringen slopades HEK-undersökningen. Utifrån den lägenhetsbaserade folkbokföringen kan man i stället

¹¹² SCB, *Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik*, Hushållens ekonomi 2016:1, 2016.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

bilda helt registerbaserade bostadshushåll som alltså inkluderar alla som är folkbokförda på samma lägenhet oavsett deras inbördes relation. Till exempel skulle nu de två sammanlevande familjerna, med separat kosthushållning, betraktas som ett bostadshushåll.

Övergången till bostadshushåll ger ett mer enhetligt och heltäckande hushållsbegrepp men skapar samtidigt vissa svårigheter vid jämförelser av inkomstfördelningsanalyser över tiden. Bostadshushållen tenderar att vara något större (och färre) än de tidigare kosthushållen, något som i genomsnitt ger något högre disponibelinkomster. Det uppstår också nya hushållstyper som inte tidigare observerats, bland annat hushåll med fler än två vuxna.

Totalt sett överensstämde 81,8 procent av hushållstyperna i HEK och TRIF år 2013.

Begreppsförklaring

Med *disponibel inkomst* avses hushållets sammanlagda inkomst från arbete, näringsverksamhet, kapital och positiva transfereringar. Negativa transfereringar, såsom skatt, är undantagna. I rapporten har vi breddat definitionen av disponibel inkomst då även påverkan av indirekt skatt finns med.

Den disponibla inkomsten justeras för försörjningsbördan för att kunna jämföra olika typer av hushåll. En sådan justering tar hänsyn hur många personer som ska försörjas på inkomsten, detta på grund av att ett hushåll med flera medlemmar exempelvis åtnjuter stordriftsfördelar. Den disponibla inkomsten divideras med konsumtionsvikten enligt en så kallad ekvivalensskala (konsumtionsenhetskala). Enligt skalan har en ensamboende vuxen vikten 1,0, medan två sammanboende vuxna har vikten 1,51. På samma sätt har det första barnet en större konsumtionsvikt (0,52) än det andra och påföljande barn (0,42). En familj med två vuxna och två barn i hushållet ger därmed konsumtionsvikten 2,45.

Måttet som skapas när den disponibla inkomsten divideras med hushållets konsumtionsvikt kallas *ekonomisk standard*. Detta mått är jämförbart mellan hushåll av olika storlek.

Indelningen i *inkomstdeciler* sker genom att befolkningen först sorteras efter stigande ekonomisk standard och därefter delas upp i tio lika stora grupper.

Med *låg ekonomisk standard* avses en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten.¹¹³ Låg ekonomisk standard är ett internationellt vedertaget relativt inkomstmått, som bland annat används för att jämföra länder i EU. År 2016 hade 14,4 procent av befolkningen i Sverige låg ekonomisk

¹¹³ Finansdepartementet, 2018. Teknisk bilaga till fördelningspolitisk redogörelse.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

standard.¹¹⁴ I granskningen har vi använt låg relativ ekonomisk standard. Detta innebär att respektive års medianinkomst används, i stället för ett specifikt år, vilket är fallet vid låg absolut ekonomisk standard.

Ett stöds *marginaleffekt* är den andel av en inkomstökning som försvinner till följd av att stödet minskar. Skulle marginaleffekten vara 100 procent tjänar individen inget på att öka sin arbetsinkomst på marginalen.¹¹⁵

¹¹⁴ SCB, <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/tabell-och-diagram/inkomster-ekonomisk-standard-riket/andel-med-lag-ekonomisk-standard/>, hämtat 2018-08-20.

¹¹⁵ Finansdepartementet, 2018. Teknisk bilaga till fördelningspolitisk redogörelse.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Bilaga 3. Beräkningarna i kapitel 5

Denna bilaga innehåller en mer ingående beskrivning av beräkningarna i kapitel 5. I bilagans första del beskrivs stöden mer utförligt. Den första delen redogör även för hur mycket respektive stöd har höjts samt vilken budgeteffekt detta får.¹¹⁶ I bilagans andra del presenteras respektive stöds budgeteffekt fördelat på inkomstdeciler och hushållstyper.

De simulerade stöden

Utgångspunkten för simuleringarna har varit att kompensera de två målgrupperna för förändringen i disponibel inkomst som en följd av att momsen på livsmedel simuleras att höjas från 12 till 25 procent. I simuleringen har de hushåll som redan innan momshöjningen tog del av stöden kompenserats genom att dessa stöd höjts. Nivån på höjningen av det ekonomiska biståndet och bostadstillägget har satts med ambitionen att i genomsnitt kompensera hushåll utan barn, eftersom hushåll med barn till viss del även kompenseras via barnbidraget och studiebidraget. Simuleringarna är endast räkneexempel som syftar till att illustrera hur man kan nå samma budgeteffekt för de prioriterade målgrupperna som den nedsatta momsen på livsmedel.

Populationen vi använt i simuleringarna är folkbokförda individer under året som avses samt att den disponibla inkomsten måste vara skild från noll. Om inkomsten inte är skild från noll tyder det alltså på att individen inte längre finns i Sverige.

Eftersom det finns ett bortfall bland behovsprövade stöd av personer som är berättigade men som inte söker stöden av olika anledningar används en så kallad take up-modell. FASIT har olika take up-modeller där simuleringen till exempel antar att samtliga som är berättigade stöd också ansöker om dem. I våra simuleringar har vi använt den "vanliga" modellen, det vill säga där respektive individ tilldelas en sannolikhet att ansöka om stödet baserat på individens egenskaper.

¹¹⁶ Budgeteffekten anges utan effekten på indirekt skatt. Detta innebär att den antagna ökningen av indirekt skatt (p.g.a. ökad konsumtion till följd av högre disponibel inkomst) till statskassan uteblir i denna beräkning. Summan av samtliga stöd blir därför högre i denna bilaga än i kap. 5. Budgeteffekten som presenteras i denna bilaga (och i kap. 5) tar däremot hänsyn till undanträgnings effekter av barn- och studiebidraget på de inkomstprövade stöden (ekonomiskt bistånd och bostadstillägg).

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd ska fungera som ett sista skyddsnät för den som har tillfälliga ekonomiska problem. I regel får personer som har rätt till ekonomiskt bistånd inte ha några tillgångar.¹¹⁷ Ekonomiskt bistånd kan man få som försörjningsstöd eller för att täcka andra behov, såsom läkemedel och tandvård. Försörjningsstödet är i sin tur uppdelat i två delar: riksnormen och ersättning för skäliga kostnader utanför riksnormen. Riksnormen gäller som miniminivå för att täcka kostnader för till exempel livsmedel, kläder och hygien. Hur mycket ett hushåll kan få i ekonomiskt bistånd beror bl.a. på hur många personer som finns i hushållet och ålder på barn. Ekonomiskt bistånd prövas och betalas ut av kommunerna. Riksnormen sätts av regeringen inför varje nytt kalenderår.

I vår simulering har vi höjt riksnormen med 15 procent. Det innebär en budgeteffekt på 1,6 miljarder kronor. För en ensamstående med två barn i åldrarna 1 och 4 innebär det en höjning av normen med ca 15 500 kronor år 2018.¹¹⁸ I våra simuleringar höjs det ekonomiska biståndet i genomsnitt med drygt 4 500 kronor per år för hushåll utan barn och med ca 7 400 kronor per år för hushåll med barn år 2018.

Bostadstillägg och särskilt bostadstillägg

Eftersom pensionärer inte omfattas av det ekonomiska biståndet, men är en grupp som skulle påverkas relativt mycket av en höjning av livsmedelsmomsen, har vi även valt att höja bostadstillägget och det särskilda bostadstillägget.

Bostadstillägg utgår till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning¹¹⁹ samt personer över 65 år som tar ut hela sin allmänna pension. Hur mycket som betalas ut beror på bostadskostnaden, inkomsterna och eventuella tillgångar. Som mest kan ensamstående personer med sjuk- eller aktivitetsersättning få 5 220 kronor per månad, medan ensamstående personer över 65 kan få 5 560 kronor per

¹¹⁷ Socialstyrelsen, https://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/ekonomiskt_bistand_pasvenska, hämtat 2018-08-20.

¹¹⁸ Räkneexemplet baseras på ersättning där lunch inte ingår.

¹¹⁹ Sjuk- och aktivitetsersättning utgår till personer som inte kan arbeta heltid p.g.a. sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Båda ersättningarna kan utgå till personer som fyllt 19 år, men aktivitetsersättningen har en övre gräns på 30 år. Ytterligare en faktor som skiljer ersättningarna åt är att aktivitetsersättningen är begränsad till maximalt tre år, medan sjukersättning utgår till personer som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid. Hur mycket som betalas ut beror på hur mycket arbetsförmågan är nedsatt samt hur stora inkomster personen hade innan den blev sjuk. Försäkringskassan, <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/aktivitetsersattning-och-sjukersattning/aktivitetsersattning>, samt <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/aktivitetsersattning-och-sjukersattning/sjukersattning>, hämtat 2018-08-09.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

månad som mest. Anledningen till detta är att personer över 65 har rätt till ett tillägg på 340 kronor i månaden. I övrigt är nivåerna desamma.¹²⁰

I simuleringen har vi höjt grundbeloppet för personer över 65 med 28 procent till 435 kronor. Vidare har bostadskostnadens ersättningsnivå höjts från 96 till 100 procent samt taket för den nedre gränsen (< 5 000 kronor i månaden) av bostadskostnaden med 9 procent. Höjningarna avser båda grupper som får bostadstillägg.

I simuleringarna har vi även använt oss av det särskilda bostadstillägget. Det särskilda bostadstillägget är ett tillägg till bostadstillägget. Det täcker upp för om inkomsterna inte räcker till både bostadskostnader och övriga levnadsomkostnader.¹²¹

I simuleringen av det särskilda bostadstillägget har taket för bostadskostnaden höjts med 9 procent från 6 620 kronor till 7 216 kronor i månaden. Normen för skällig levnadsnivå höjs med 4 procent från 1,486 prisbasbelopp för ogifta respektive 2,421 prisbasbelopp för gifta/sammanboende. Höjningarna avser både personer med sjuk- eller aktivitetsersättning och personer över 65 år.

I genomsnitt ökar bostadstillägget med 3 400 kronor per år för hushåll utan barn och drygt 2 000 kronor per år för hushåll med barn under 2018. Totalt innebär det en budgeteffekt på 1,7 miljarder kronor.

Förändringar i bostadstillägget och det särskilda bostadstillägget innebär även förändringar av hur mycket äldreförsörjningsstöd som betalas ut. Höjningar (sänkningar) av bostadstillägget innebär sänkningar (höjningar) av äldreförsörjningsstödet. För det särskilda bostadstillägget gäller det omvända sambandet. Våra simuleringar bidrar till en höjning även av äldreförsörjningsstödet.

Barnbidrag och flerbarnstillägg

Barnbidraget betalas ut till vårdnadshavare till barn under 16 år. Flerbarnstillägget betalas ut om man får barnbidrag för minst två barn.¹²² Den 1 mars 2018 höjdes barnbidraget från 1 050 till 1 250 kronor i månaden.

¹²⁰ Försäkringskassan, <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/aktivitetsersattning-och-sjukersattning/bostadstillagg>, hämtat 2018-06-26.
Pensionsmyndigheten, <https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/mer-fakta-om-bostadstillagg>, hämtat 2018-06-26.

¹²¹ Försäkringskassan, <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/aktivitetsersattning-och-sjukersattning/bostadstillagg>, hämtat 2018-06-26.

¹²² Försäkringskassan, https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/nar_barnet_ar_fott/barnbidrag, hämtat 2018-06-27. Detta gäller även om ett eller flera av barnen får studiebidrag.

I våra simuleringar har vi höjt barnbidraget och flerbarnstillägget proportionerligt med 34,3 procent. Grundbidraget höjs alltså från 1 250 kronor i månaden till ungefär 1 680 kronor i månaden. För en familj med två barn under 16 innebär detta en höjning med drygt 10 600 kronor per år och för en familj med tre barn under 16 år innebär detta en höjning med drygt 18 200 kronor år 2018.¹²³ Totalt innebär en höjning av barnbidraget och flerbarnstillägget en budgeteffekt på 11 miljarder kronor.

Studiebidrag

Studiebidrag är ett bidrag som betalas ut efter att barnet fyllt 16 år, under förutsättning att det studerar på gymnasieskola, Komvux eller folkhögskola. Studiebidraget fungerar som en förlängning av barnbidraget och utgår med samma belopp, men endast under de månader då barnet studerar (september–juni)¹²⁴. Studiebidraget betalas ut till och med vårterminen det år individen fyller 20 år.¹²⁵ Att vi använder studiebidraget innebär en viss övertäckning eftersom det även utgår till personer över 18 år vilket inte fullt ut överensstämmer med vår definition av barnfamiljer.

I våra simuleringar har vi höjt studiebidraget med lika mycket som barnbidraget, nämligen 34,3 procent. Totalt innebär detta en budgeteffekt på 1,2 miljarder kronor.

Dekomponerade budgeteffekter

I diagrammen nedan går det att utläsa respektive stöds budgeteffekt fördelat på hushållstyper och inkomstdeciler. Diagrammen nedan motsvarar i stora drag diagrammen 8 och 9 men skiljer sig åt då staplarna i diagram 8 och 9 är lite högre än diagram B4 och B5. Detta beror på att effekten på indirekt skatt inte är medräknad i diagram B4 och B5.¹²⁶

¹²³ Höjningen med 10 633 kr består av en höjning av barnbidraget med 10 016 kr och flerbarnstillägget med 617 kr. Höjningen med 18 238 kr består av en höjning av barnbidraget med 15 023 kr och flerbarnstillägget med 3 005 kr. Beräkningen tar hänsyn till höjningen av barnbidraget som genomfördes den 1 mars 2018.

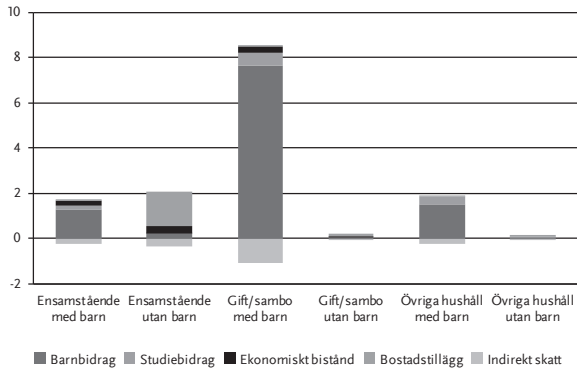
¹²⁴ Under juni månad utgår dock inte fullt belopp.

¹²⁵ CSN, <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/bidrag-for-gymnasiestudier-i-sverige.html>, hämtat 2018-07-02.

¹²⁶ Se not 116.

NEDSATT MOMS PÅ LIVSMEDEL

Diagram B4 Dekomponering av budgeteffekter för respektive stöd fördelat på hushållstyper
Mdkr

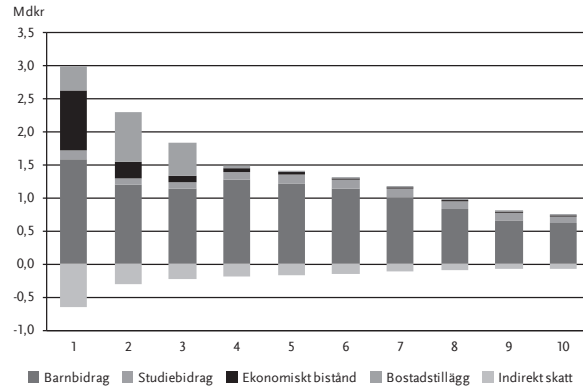


Källa: SCB och egna beräkningar.

I diagram B4 ovan är dekomponeringen av budgeteffekterna fördelad efter hushållstyper. Av diagrammet framgår det att gifta eller sammanboende med barn tar del av största delen av stöden via barnbidraget. Detta kan exempelvis bero på att det är en stor grupp. Vidare kan man se att ensamstående utan barn får den största delen av bostadstillägget, vilket troligtvis följer av att många ensamstående utan barn som får något av stöden är ålderspensionärer. Det ekonomiska biståndet fördelar sig förhållandevis jämnt över hushållstyperna. Att effekten på indirekt skatt är störst bland gifta eller sammanboende med barn följer av att stödet är störst där.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Diagram B5 Dekomponering av budgeteffekter för respektive stöd fördelat på inkomstdeciler



Källa: SCB och egna beräkningar.

I diagram B5 ovan redovisas de dekomponerade budgeteffekterna fördelade på inkomstdeciler. Diagrammet visar att stödet från barnbidraget är lägre i den övre delen av inkomstfördelningen, medan studiebidraget fördelar sig förhållandevis jämnt över decilerna. Diagrammet visar också att både det ekonomiska biståndet och bostadstillägget är koncentrerade till de tre lägsta decilerna.

Momssatsen på livsmedel sänktes 1996. Tanken var att sänkt moms på livsmedel skulle medföra sänkta priser på livsmedel och på så sätt särskilt gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll eftersom dessa använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till mat. Granskningen har utgått från revisionsfrågan: Är nedsatt moms på livsmedel en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll?

Riksrevisionen har granskat den nedsatta momssatsen i två steg. I ett första steg har vi granskat åtgärdens fördelningseffekter genom att dels skatta hur den nedsatta momssatsen påverkade priset på livsmedel, dels undersöka hur den stärkta köpkraften fördelas mellan olika hushåll. I ett andra steg har vi genom simuleringar undersökt om åtgärden är kostnadseffektiv i förhållande till andra åtgärder som kan användas för att stärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll.

Granskningen visar att nedsatt moms på livsmedel ledde till motsvarande sänkning av priser i butikerna, men att det inte är en kostnadseffektiv åtgärd i förhållande till de simulerade åtgärderna. Åtgärdens kostnadseffektivitet bedöms genom en simulering där vi jämför sänkt moms med andra möjliga åtgärder för att förstärka köpkraften för låginkomsthushåll och barnfamiljer. Simuleringen är ett räkneexempel och ska inte ses som förslag på andra åtgärder. Räkneexemplet visar att andra åtgärder kan uppfylla målet till en lägre kostnad.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-494-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden
Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist,
Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke,
Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Andersson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om nedsatt moms
på livsmedel

