

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
karin.larsson.linnerhed@regeringskansliet.se
raisa.gunnarsson@regeringskansliet.se

Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel

IFAU lämnar sitt yttrande utifrån vårt uppdrag att följa upp och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

Sammanfattning

- IFAU avstyrker förslaget om sänkt mervärdesskatt på livsmedel.

Åtgärden innebär ett ytterligare avsteg från principen om enhetlig mervärdesskatt. Denna princip är avgörande för att minimera samhälls-ekonomiska effektivitetsförluster och säkerställa ett politiskt hållbart skattesystem på lång sikt. Samtidigt är åtgärdens effektivitet som stimulans- eller fördelningspolitiskt verktyg i jämförelse med mer riktade åtgärder oklar.

Historisk kontext och principer för mervärdesskatt

Mervärdesskatten (moms) är en central del av det svenska skattesystemet. Nationalekonomisk forskning visar entydigt att en enhetlig och generellt utformad moms är att föredra ur effektivitetssynpunkt (se Bastani 2022 och Bastani och Koehne, 2024). Detta beror på att differentierad beskattning, med lägre skattesatser för vissa varor och tjänster, kan snedvrider konsumtions- och produktionsbeslut. Sådana snedvridningar leder till samhälls-ekonomiska effektivitetsförluster. Förslaget om ytterligare sänkt matmoms strider mot denna princip om likformighet.

Tanken om enhetlig moms har länge präglat svensk och internationell skatteforskning. Den går tillbaka till utredningar under 1970- och 1980-talen (SOU 1977:91, SOU 1989:35) och betydande steg mot enhetlighet togs i den stora skattereformen i början av 1990-talet. Denna reform innebar en breddad skattebas, en mer enhetlig skattesats och en tillfällig höjning av den allmänna momssatsen som senare permanentades. I syfte att öka enhetligheten avskaffades flera tidigare reducerade momssatser.

Principen om en helt enhetlig moms övergavs dock relativt snabbt. Redan 1992 återinfördes differentierade momssatser. Ett tydligt exempel var sänkningen av momsen på livsmedel, hotell- och restaurangtjänster från 25 procent till 18

procent (som senare justerades ytterligare). Motiven var anpassning till EG (nuvarande EU) och fördelningspolitiska skäl, då mat utgör en större del av utgifterna för låginkomsttagare. Denna trend fortsatte under resten av 1990-talet. Matmomsen sänktes ytterligare till 12 procent 1996, och en ny, lägre momssats på 6 procent infördes för bland annat persontransporter, böcker och tidningar.

Den svenska konsumtionsbeskattningen blev återigen aktuell i samband med Mervärdeskatteutredningen (SOU 2006:90). Utredningen strävade efter att återuppliva idén om en enhetlig moms och dess analys visade på fördelarna med ett sådant system. Trots detta resulterade de politiska realiteterna inte i ett avskaffande av differentierade skattesatser, utan snarare i en teknisk modernisering av lagen. Debatten om enhetlig kontra differentierad moms har dock fortsatt (Riksrevisionen 2018, Lundberg 2019, Bastani 2022).

Mot denna historiska bakgrund framstår det aktuella förslaget om ytterligare sänkt matmoms som ett steg i fel riktning. Låt oss granska de två huvudsakliga motiven för förslaget.

Sänkt matmoms som stimulanspolitik

IFAU tolkar det som att momssänkningen primärt syftar till att bedriva stimulanspolitik. Effekten av en sänkt matmoms består av en begränsad substitutionseffekt och en större inkomsteffekt. För höginkomsttagare kommer sänkningen sannolikt att öka det befintliga sparandet snarare än konsumtionen. Eftersom höginkomsttagare spenderar mer på mat i absoluta tal men har en lägre marginell konsumtionsbenägenhet, resulterar detta i en svag multiplikatoreffekt.

Skattesänkningen föreslås börja gälla den 1 april 2026 och sluta gälla den 31 december 2027. Det är oklart om åtgärden kommer att vara väl tajmad i förhållande till konjunkturcykeln. Även om det i skrivande stund råder lågkonjunktur, är det fullt möjligt att konjunkturindikatorerna ser bättre ut redan i april 2026.

En potentiell fara med förslaget är att skattesänkningen i praktiken blir permanent. När en skattesänkning väl har införts på en politiskt känslig vara som mat kan det vara svårt att återställa den. Detta skadar de offentliga finanserna på lång sikt och driver skattesystemet bort från en optimal struktur med enhetliga skattesatser. På kort sikt uppstår det välkända problemet att näringsidkare som både driver restaurang- och butiksverksamhet blir tvungna att tillämpa olika skattesatser på snarlika varor.

Under en lågkonjunktur minskar hushållen främst stora, uppskjutbara utgifter som renoveringar, reparationer och varaktiga konsumtionsvaror. Det är denna del av efterfrågan som faller mest. För att stimulera ekonomin är därför temporära, riktade åtgärder, som exempelvis det nyligen förstärkta ROT-avdraget, mer effektiva. Sådana skattelättnader bör företrädesvis riktas mot varor med hög inhemsk förädlingsgrad och lågt importläckage.

Fördelningspolitiska effekter av sänkt matmoms

IFAU tolkar det som att det sekundära syftet med momssänkningen är att stödja hushåll med låga inkomster. Sänkt matmoms är dock ett relativt trubbigt fördelningspolitiskt verktyg. Eftersom även höginkomsttagare konsumerar mat, och ofta för större summor, tillfaller en betydande del av skattelättnaden även dessa grupper. Riksrevisionen har visat att höginkomsttagare gynnas mest i kronor räknat, medan låginkomsttagare gynnas mest som procent av inkomsten (Riksrevisionen 2018). Att sänkt matmoms är ett bristfälligt fördelningspolitiskt verktyg har även lyfts fram i tidigare statliga utredningar (SOU 1977:91, SOU 1989:35, SOU 2006:90).

Samtidigt bör det betonas att kunskapen om effektiviteten av sänkt matmoms som fördelningspolitiskt verktyg, i jämförelse med alternativa åtgärder, är bristfällig. En grundlig utredning av alternativa verktyg, såsom förstärkta och riktade bidrag till barnfamiljer eller hushåll med svag ekonomi, är nödvändig för att bedöma vilken åtgärd som är mest kostnadseffektiv. En nyckelfråga i detta sammanhang är i vilken grad inkomstberoende bidrag (till exempel bostadsbidrag) eller mer generella bidrag (såsom barnbidrag) bör användas i stället för sänkt moms på livsmedel. Fördelen med inkomstberoende bidrag är att de vanligtvis är träffsäkert riktade mot de som faktiskt behöver stöd. Nackdelen är att de försämrar incitamenten att arbeta, eftersom bidraget minskar när inkomsten ökar.

Ur ett internationellt perspektiv är den svenska arbetsinkomstfördelningen ovanligt sammanpressad. Detta innebär att inkomstberoende bidrag tenderar att snedvrider relativt många individers arbetsutbud, och resultat från studier från andra länder kan inte direkt appliceras på Sverige. Detta motiverar mer utredningsarbete utifrån svenska förhållanden.

Praktiska aspekter och genomslag på priser

Det är troligt att reformen får ett relativt stort genomslag på konsumentpriserna på kort sikt (se till exempel Bernardino et al. 2025). En viktig observation är dock risken att företag justerar upp sina priser före skattesänkningen den 1 april för att sedan kunna framhäva en prissänkning som i själva verket inte fullt ut motsvarar momssänkningen.

Effekter på arbetsutbud och skattesystemet i stort

Permanent momsskattesänkningar ändrar inte bara incitamenten att konsumera, utan även att arbeta. Den effektiva skatten på arbete går ner när individen kan köpa mer för lönen. Vid permanenta momsförändringar bör finansdepartementet beakta denna effekt på arbetsutbudet, på liknande sätt som beteendeförändringar idag beaktas vid förändringar i inkomstskatter. I det här fallet, när det uttalade syftet är en temporär skatt, är det kanske mindre angeläget dock.

I detta ärende har generaldirektören Martin Söderström beslutat. Spencer Bastani har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Håkan Selin deltagit.

Martin Söderström

Referenser

Bastani, S. (2022). Perspektiv på konsumtionsbeskattning. IFAU-rapport 2022:10.

Bastani, S. & Koehne, S. (2024). How should consumption be taxed? FinanzArchiv: European Journal of Public Finance, 80(3), 301-330.

Bernardino, T., Duque Gabriel, R., Quelhas, J., & Silva-Pereira, M. (2025). The full, persistent, and symmetric pass-through of a temporary VAT cut. Journal of Public Economics, 248, 105416.

Lundberg, J. (2019). En bred och enhetlig moms - mer rättvisa och mindre krångel. Timbro.

Riksrevisionen. (2018). Nedsatt moms på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet (Rapport 2018:25). Stockholm: Riksrevisionen.

SOU 1977:91. (1977). Översyn av skattesystemet. Slutbetänkande av 1972 års skatteutredning. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 1989:35. (1989). Reformerad mervärdesskatt m.m. – Del I och II. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2006:90. (2006). På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. Stockholm: Finansdepartementet.