

Remissvar
Fi2025/01687

Finansdepartementet
E-post:
fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
karin.larsson.linnerhed@regeringskansliet.se,
raisa.gunnarsson@regeringskansliet.se

2025-10-03

Remissvar till promemorian Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel

Tillväxtanalys ska analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har mottagit rubricerad remiss av Finansdepartementet för yttrande.

Sammanfattning

Tillväxtanalys varken till- eller avstyrker promemorians förslag. Tillväxtanalys ser generellt positivt på användningen av finanspolitiska styrmedel för att motverka konjunktursvängningar. Det går dock att ifrågasätta om det aktuella förslaget är träffsäkert och vältajmat. Tillväxtanalys bedömer att det sannolikt finns andra mer effektiva instrument för att stimulera inhemsk konsumtion i den rådande lågkonjunkturen.

Tillväxtanalys vill lämna några synpunkter på förslaget:

- Momssänkningens träffsäkerhet som stöd till hushållen är osäker, och momsen är ett relativt trubbigt verktyg jämfört med mer riktade åtgärder.
- Differentierade momssatser och tillfälliga undantag avviker från principerna om enkelhet och förutsägbarhet i skattesystemet, vilket kan leda till snedvridningar av relativpriser och negativa effekter på konkurrensförhållanden.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

- Övervältringen av momssänkningen på konsumentpriser är osäker, inte minst på grund av livsmedelsmarknadens potentiellt suboptimala konkurrensförhållanden till följd av hög marknadskoncentration.
- Åtgärdens tillfälliga karaktär medför även risker: dels att den permanentas, dels att den ger upphov till asymmetriska effekter där den återställande momshöjningen slår igenom snabbare och mer fullständigt än den initiala sänkningen. Detta belastar konsumenterna oproportionerligt och försvårar samtidigt konjunktur- och inflationshanteringen.

Slutligen vill Tillväxtanalys även framhålla vikten av att tidigt skapa förutsättningar för effektutvärdering för att säkerställa politisk kostnadseffektivitet och fortsatt lärande.

Åtgärdens träffsäkerhet är osäker

Om syftet är att stödja hushållen så är momsen ett relativt trubbigt fördelningspolitiskt verktyg med låg träffsäkerhet; riktade ekonomiska åtgärder skulle vara mer kostnadseffektiva för att uppnå samma mål (se t.ex. Riksrevisionen, 2018). Även om näringslivet kan komma att påverkas positivt genom att åtgärden förväntas öka hushållens köpkraft, bedömer Tillväxtanalys att det finns mer ändamålsenliga sätt att stärka hushållens köpkraft, utan att snedvrida relativpriser eller hämma en effektiv resursallokering.

Ett optimalt skattesystem bör präglas av enkelhet, förutsägbarhet och transparens.

En enhetlig momssats ligger i linje med principen om enkelhet och bidrar till en mer effektiv resursallokering (SOU 2005:57; SOU 2006:90; Sørensen, 2010). Förslagets differentierade momssatser och tillfälliga undantag utgör dock avsteg från detta och därmed även från 1990-talets skattereform. Enligt ekonomisk teori medför detta förändrade relativpriser som påverkar näringslivets konkurrensförutsättningar och resursallokering, vilket i sin tur påverkar effektiviteten i ekonomin (se t.ex. Acosta-Ormaechea och Morozumi, 2019).

I praktiken innebär en momssänkning snedvridna relativpriser av livsmedel gentemot andra konsumtionsvaror och tjänster, vilket kan gynna livsmedelssektorn på bekostnad av andra delar av näringslivet. Detta är tydligast gentemot restaurang- och cateringtjänster som fortsatt kommer beskattas med 12 procent, medan hämtmat och livsmedel i dagligvaruhandeln kommer beskattas med 6 procent. Även konkurrensen inom livsmedelssektorn kan påverkas då produkter med hög priselasticitet, såsom kött och ekologiska varor, får en ökad efterfrågan relativt basvaror med låg priselasticitet.

Osäkert om momssänkningen övervältras i konsumentpriser

En central fråga i litteraturen är i vilken utsträckning en momssänkning övervältras till lägre konsumentpriser. I PM lyfts studier av tillfälliga momssänkningar av livsmedel i Portugal (2023–2024), Polen (2022) och Spanien (2023) med stora genomslag i konsumentpriserna. I studier av tillfälliga momssänkningar på livsmedel i Storbritannien (2008–2009), Argentina (2019) och Tyskland (2020) övervältrades dock cirka 75% (Chirakijja m.fl., 2009), 50% (Benzarti m.fl., 2025) respektive 70% (Fuest m.fl., 2021) av skattesänkningen till konsumenterna.

Enligt studierna ovan, och den vetenskapliga litteraturen i stort, beror prisövervältringens genomslag primärt på marknads konkurrenssituation och dynamik. I marknader med hög konkurrens övervältras en större del av skattesänkningen till konsumentpriserna, medan på mer koncentrerade marknader tenderar företagen att absorbera en större del i form av högre vinstmarginaler.

Den svenska livsmedelsmarknadens konkurrensförhållanden är därför avgörande för i vilken utsträckning en momssänkning faktiskt kommer konsumenterna till del. Konkurrensverket (2024a) menar här att den svenska dagligvaruhandeln präglas av ett svagt konkurrenstryck med hög marknadskoncentration. Exempelvis under perioden av hög inflation 2021–2023 bedömde Konkurrensverket (2024b) att dagligvaruaktörerna genom "oligopolistiska prisstrategier" använde sin marknadsmakt för att öka vinstmarginalerna mer än vad de högre produktionskostnaderna motiverade. Sammantaget kan detta indikera att förutsättningarna för en hög prisövervältring av den föreslagna momssänkningen är osäkra.

Politiska åtgärder för att stärka konkurrensen och dynamiken på livsmedelsmarknaden är vanligen förknippade med längre tidshorisonter. De uppdrag som regeringen har aviserat till Tillväxtverket och Konkurrensverket, med fokus på att identifiera förenklingsåtgärder och främja etablering av ytterligare aktörer inom dagligvaruhandeln, kan emellertid betraktas som ett steg i denna riktning.

För att säkerställa att en momssänkning får så stort genomslag som möjligt i konsumentpriserna – utöver konkurrenssituationen – lyfter litteraturen fram vikten av konsumenternas prismedvetenhet och företagens prissättningsbeteende. Dessa effekter kan stärkas genom två centrala rekommendationer: (i) tydlig kommunikation av åtgärdens utformning och timing för att öka konsumenternas medvetenhet, samt (ii) införande av mekanismer för att följa, övervaka och rapportera prisutvecklingen. Regeringens aviserade matpriskommission är därför ett ändamålsenligt verktyg för att fullfölja den senare rekommendationen.

Hög risk att nedsättningen blir permanent

Det återfinns även en risk att den tillfälliga åtgärden blir permanent och därmed långsiktigt belastar den statliga budgeten. En återgång till tidigare högre momssats innebär högre matpriser på bred front – en sannolikt impopulär åtgärd som kan bli politiskt svårt att genomföra.

Tillfälligheten i åtgärden skapar osäkerhet och asymmetri

Internationella erfarenheter visar att tillfälliga momssänkningar ofta får ett asymmetriskt genomslag: priserna justeras snabbare och mer fullständigt vid en höjning än vid en motsvarande sänkning. Studien från Argentina visade till exempel att endast omkring 50 procent av en tillfällig momssänkning övervältrades till konsumentpriserna, medan cirka 90 procent av en senare momshöjning av samma storlek direkt slog igenom i priserna (Benzarti m.fl., 2025). Mot denna bakgrund framstår *tillfälligheten* av den föreslagna momssänkningen som potentiellt problematisk.

Åtgärdens tillfälliga natur har också konsekvenser för inflationen. Även om momssänkningen kan ge en kortvarig dämpning av inflationen, riskerar den samtidigt att skapa en inflationsimpuls vid återställandet av den ursprungliga skattesatsen. Detta kan

vara särskilt problematiskt om återgången sker i ett känsligt konjunkturläge. Följaktligen blir timingen av en tillfällig åtgärd – både momshöjningen och -sänkningen – i förhållande till konjunkturcykeln svår att pricka rätt.

Behov av förutsättningar för att kunna genomföra effektutvärderingar

Flera studier av tillfälliga momssänkningar i andra länder har haft svårigheter att etablera tillförlitliga kontrollgrupper för att kunna fastställa kontrafaktiska utfall. Kontrafaktiska utfall är viktiga för att uppskatta kausalitet – inte enbart korrelation – så att resultatet med säkerhet kan tillskrivas den genomförda åtgärden. Därför vill Tillväxtanalys understryka vikten av att redan på förhand skapa rätt förutsättningar för att kunna genomföra kontrafaktiska effektutvärderingar i efterhand. Effektutvärderingar bidrar med viktig kunskap för att kunna utveckla, ompröva och effektivisera politiken.

Tillväxtanalys framhåller att det är mest ändamålsenligt att förslag som ingår i budgetpropositionen remitteras innan den överlämnas till riksdagen. Detta möjliggör en bättre hantering av remissinstansernas synpunkter och ger större utrymme för att noggrant pröva och vid behov revidera förslagen innan beslut fattas.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören. Ärendet har föredragits av analytiker Petter Svärd. I ärendets handläggning har även Marie Gartell, Magnus Gustavsson och Anders Bondemark deltagit.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Studentplan 3, Östersund

Stockholm

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Torsgatan 11, plan 4, Stockholm

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164

Referenser

- Acosta-Ormaechea, S., & Morozumi, A. (2019). The value added tax and growth: Design matters (IMF Working Paper No. 2019/096). International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/07/The-Value-Added-Tax-and-Growth-Design-Matters-46836>
- Benzarti, Y., Garriga, S., & Tortarolo, D. (2025). Can VAT cuts and anti-profiteering measures dampen the effects of food price inflation?
https://dtortarolo.github.io/WebPage/VAT_inflation.pdf
- Chirakijja, J., O'Dea, C., Crossley, T. F., & Lührmann, M. (2009). The stimulus effect of the 2008 U.K. temporary VAT cut. In Proceedings of the 102nd Annual Conference on Taxation (pp. 15-21). National Tax Association. <https://ntanet.org/wp-content/uploads/proceedings/2009/003-chirakijja-the-stimulus-effect-2009-nta-proceedings.pdf>
- Fuest, C., Neumeier, F., & Stöhlker, D. (2021). The pass-through of temporary VAT rate cuts: Evidence from German supermarket retail (CESifo Working Paper No. 9149). Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
https://www.econstor.eu/bitstream/10419/236691/1/cesifo1_wp9149.pdf
- Konkurrensverket. (2024a). Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 (Rapportserie 2024:5).
<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrensverkets-genomlysning-av-livsmedelsbranschen-20232024/>
- Konkurrensverket. (2024b). Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen? (Rapportserie 2024:3). <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/stigande-matpriser--vart-tar-pengarna-vagen/>
- Riksrevisionen. (2018). Nedsatt moms på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet (RiR 2018:25). Riksrevisionen.
https://www.riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f27535/1537351905040/RiR_2018_25_ANPASSAD.pdf
- SOU 2005:57. (2005). Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? Finansdepartementet. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2005/06/sou-200557/>
- SOU 2006:90. (2006). På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2006/11/sou-200690/>
- Sørensen, P. B. (2010). Swedish tax policy: recent trends and future challenges. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:4.