

Kommittédirektiv



Utredning om sänkt mervärdesskattesats för
vissa tjänster

Dir.
2010:132

Beslut vid regeringssammanträde den 16 december 2010

Sammanfattning

Utredaren ska ta fram ett lagförslag om sänkning av mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster (exklusive alkohol) från 25 procent till samma nivå som livsmedel (i dag 12 procent). Utredaren ska också redovisa vilka effekter detta kan förväntas ha på den samhälls-ekonomiska effektiviteten, den varaktiga sysselsättningen och på företagande. Vidare ska utredaren analysera om sänkt nivå på mervärdesskattesatsen inom vissa andra delar av tjänstesektorn är en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd i syfte att öka den varaktiga sysselsättningen. Utredaren ska även analysera vad en sänkt skattesats på dessa tjänster betyder i övrigt för exempelvis företagens administrativa börda och belastningen för Skatteverket.

Uppdraget ska redovisas i två etapper. Ett delbetänkande om restaurang- och cateringtjänster ska lämnas senast den 15 mars 2011 och ett slutbetänkande senast den 31 oktober 2011.

Bakgrund

Regeringens ekonomiska politik, de skattepolitiska riktlinjerna samt vissa ekonomiska överväganden

Ett av de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik är en varaktigt högre sysselsättning. Enligt de riktlinjer för skattepolitiken som riksdagen antog våren 2008 (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, bet. 2007/08:FiU420, rskr. 2007/08:259) ska skattereglerna bidra till att öka den varaktiga sysselsättningen (antalet arbetade timmar i ekonomin) genom ökat arbetsmarknadsdeltagande. Detta kan ske dels genom att personer som redan har arbete ökar sitt arbetsutbud, dels genom att fler kommer i arbete.

Det svenska skattesystemet vilar på ett antal grundläggande principer, bl.a. principerna om likformighet och neutralitet. Utgångspunkten är att skattereglerna i så liten utsträckning som möjligt ska snedvrیدا hushållens och företagens val i olika avseenden. Samtidigt är det så att hushållens val mellan att producera själva, köpa tjänster på marknaden eller köpa svarta tjänster snedvrیدs av det nuvarande skattesystemets utformning. Likformighetsprincipen behöver därför inte vara självklar vid beskattning av exempelvis hushållsnära tjänster. Enligt teorin om optimal beskattning ska skattesatserna på olika varor och tjänster i stället differentieras så att snedvridningarna och därigenom effektivitetsförlusterna i samhället minimeras.

I Sverige har vi en hög skattekil, vilket innebär en stor skillnad mellan det pris inklusive skatt som köparen betalar och det pris exklusive skatt som säljaren får. Höga skattekil på hushållsnära tjänster snedvrیدer hushållens och företagens val genom att den ekonomiska aktiviteten förskjuts bort från marknadsproduktion i riktning mot egenproduktion och produktion på den svarta marknaden. Dessa snedvridningar av resurser innebär effektivitetsförluster och därigenom minskad produktivitet i samhället. När arbete förskjuts från marknadsarbete till hemarbete leder dessa snedvridningar dessutom till minskad varaktig sysselsättning. En sänkning av mervärdesskattesatsen på hushållsnära tjänster kan därigenom

förväntas minska snedvridningen mellan hemarbete, svartarbete och marknadsarbete vilket ökar den varaktiga sysselsättningen och produktiviteten på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Vid en sänkning av mervärdesskattesatsen på hushållsnära tjänster förväntas den varaktiga sysselsättningen öka genom att hushållen dels ersätter en del av det obeskattade hemarbetet med tjänster köpta på marknaden, dels i större utsträckning väljer att köpa beskattade hushållsnära tjänster framför svarta hushållsnära tjänster. Förekommer strukturell arbetslöshet inom branschen kan dessutom en ökad efterfrågan på arbetskraft inom branschen öka den varaktiga sysselsättningen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt genom att den strukturella arbetslösheten minskar.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder på skatteområdet för att öka den varaktiga sysselsättningen, bl.a. införandet av jobbskatteavdrag, sänkta socialavgifter för ungdomar samt skattereduktion för hushållsarbete och vissa byggtjänster.

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:100 s. 42) anförde regeringen att sänkt mervärdesskatt för vissa tjänster förväntas bidra till ökad varaktig sysselsättning genom en växling från hemarbete till förvärvsarbete. Den strukturella arbetslösheten förväntas därmed bli lägre. Detta gäller särskilt för restaurang- och cateringtjänster, där betydande effekter på den varaktiga sysselsättningen kan förväntas. Regeringen anförde vidare att mervärdesskatten för dessa tjänster därför bör sänkas från 25 procent till 12 procent. Regeringen tillkännagav även att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att ta fram lagförslag.

Tidigare åtgärder och förslag för att främja varaktigt högre sysselsättning

HUS-avdraget

Den 1 juli 2007 infördes möjlighet till skattereduktion för hushållstjänster. Syftet med denna skattereduktion är bl.a. att omvandla svart arbete till vitt arbete och att möjliggöra för kvinnor och män att öka sin tid på arbetsmarknaden, dvs. öka arbetsutbudet (prop. 2006/07:94).

De ekonomiska argumenten för denna typ av skattereduktion utgår från teorin om optimal beskattning och innebär att det av effektivitetsskäl kan vara motiverat att införa skattelättnader för tjänster som kan ersätta hushållsarbete eller svart arbete enligt de mekanismer och med de effekter som beskrivits i föregående avsnitt.

I prop. 2006/07:94 anges vidare att syftet med skattereduktionen är att såväl kvinnor som män ska kunna kombinera familjeliv och arbetsliv på lika villkor samt att fler korttidsutbildade ska komma in på arbetsmarknaden.

Bestämmelserna om skattereduktion för utgifter för hushållsarbete är införda i 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Följande tjänster omfattas (67 kap. 13 § IL):

- städarbete eller annat rengöringsarbete som utförs i bostaden,
- vård av kläder och hemtextilier när vården utförs i bostaden,
- matlagning som utförs i eller i nära anslutning till bostaden,
- snöskottning som utförs i nära anslutning till bostaden,
- häck- och gräsklippning samt krattning och ogrärensning som utförs på tomt eller i trädgård i nära anslutning till bostaden,
- barnpassning som utförs i eller i nära anslutning till bostaden samt lämning och hämtning till och från förskola, skola, fritidsaktiviteter eller liknande,
- annan omsorg och tillsyn än barnpassning som en fysisk person behöver och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden eller i samband med promenader, bankbesök, besök vid vårdcentral eller andra liknande enklare ärenden.

Den 1 juli 2009 utvidgades möjligheten till skattereduktion för utgifter för hushållsarbete till att också omfatta s.k. ROT-arbete, dvs. reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder (prop. 2008/09:178 och 67 kap. 13 a § IL).

Möjligheten till skattereduktion för hushållsarbete och ROT-arbete har fått den gemensamma benämningen HUS-avdrag.

Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn

I syfte att varaktigt öka sysselsättningen, förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten och minska svart arbete föreslog regeringen hösten 2007 sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn. De branscher som omfattades av förslaget var reparation och underhåll av vissa fordon, reparation och underhåll av fritidsbåtar m.m., restauranger, catering, taxi, tvätterier, reparation och underhåll av skor och vissa lädervaror, hunddagis, frisörer samt hud- och kroppsvård (prop. 2007/08:29). Efter det att Europeiska kommissionen för att godkänna åtgärden krävt att denna begränsades till små och medelstora företag beslutade regeringen att återkalla propositionen från riksdagen (regeringens skrivelse 2007/08:133). Skälet var att den begränsning kommissionen krävde allvarligt skulle försämra förslaget. Begränsningen riskerade att ge betydande konkurrensnedvridningar, sämre sysselsättningseffekt samt regelkrångel med ökad administration för företagen och för Skatteverket. I skrivelsen om att återkalla propositionen framhöll regeringen att det för att stimulera produktivitet och sysselsättning är angeläget att minska skattekillen för vissa delar av tjänstesektorn och pekade på att förändringar av mervärdesskatten skulle kunna vara ett alternativ. Vid denna tidpunkt tillät dock inte mervärdesskattedirektivet reducerad skattesats inom de delar av tjänstesektorn som skulle kunna vara aktuella.

Mervärdesskattedirektivet och motsvarande svenska regler

EU:s mervärdesskattedirektiv

I rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet), ges bindande anvisningar till medlemsstaterna om hur deras mervärdesskattelagstiftning ska se ut. När det gäller skattesatsnivån ska medlemsstaterna enligt

direktivet tillämpa en normalskattesats, som inte får vara lägre än 15 procent. Vidare får medlemsstaterna tillämpa en eller två reducerade skattesatser. En reducerad skattesats får inte vara lägre än 5 procent. I direktivet finns en lista (bilaga III) över de varor och tjänster som en reducerad skattesats får tillämpas på.

Skattesatsstrukturen i mervärdesskattedirektivet har nyligen varit föremål för diskussion mellan EU:s medlemsländer. Denna diskussion ledde till att medlemsländerna i maj 2009 beslutade lägga till ett antal tjänster på den lista där de varor och tjänster som en reducerad skattesats får tillämpas på räknas upp (rådets direktiv 2009/47 EG av den 5 maj 2009 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller reducerade mervärdesskattesatser). Ändringen trädde i kraft den 1 juni 2009.

Den svenska mervärdesskattelagen

De svenska bestämmelserna om skattesatser finns i 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200), förkortad ML. I Sverige tillämpas normalskattesatsen 25 procent, en reducerad skattesats om 12 procent och en reducerad skattesats om 6 procent. Regleringen är utformad så att det inledningsvis anges att skatt ska tas ut med 25 procent. Härfter anges i vilka fall skattesatsen i stället är 12 procent respektive 6 procent.

Med den reducerade skattesatsen 12 procent beskattas omsättning av livsmedel, rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet och camping, omsättning av konstverk som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo samt import av konstverk, samlarföremål och antikviteter.

Med den reducerade skattesatsen 6 procent beskattas omsättning av böcker, tidningar m.m., tillträde till konserter, cirkus-, biograf-, teater-, opera- samt balettföreställningar eller liknande, viss biblioteks- och museiverksamhet, tillträde till djurparker, upplåtelse eller överlåtelse av vissa upphovsrättsliga rättigheter, omsättning av tjänster inom idrottsområdet samt personbefordran.

Reducerade skattesatser efter 1990 års skattereformoch framåt

Genom 1990 års skattereform breddades basen för mervärdesskatten. Några bestämmelser om reducerade skattesatser fanns inte per den 1 januari 1991.

Därefter har, som framgått ovan, reducerad skattesats införts för bl.a. omsättning av livsmedel, hotell- och campingtjänster, tjänster inom kulturområdet samt personbefordran.

Reducerad skattesats på restaurangtjänster infördes 1992. När Sverige blev medlem i EG höjdes skattesatsen till normalnivån eftersom mervärdesskattedirektivet vid denna tidpunkt inte tillät reducerad skattesats på restaurangtjänster.

En utredning tillsattes 2002 med uppdrag att bl.a. se över tillämpningsområdet för reducerade skattesatser. I sitt delbetänkande Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? (SOU 2005:57) förordade utredningen enhetlig mervärdesskatt (dvs. en skattesatsnivå). Man konstaterade bl.a. att skillnaden i beskattning mellan livsmedel, som beskattas med 12 procent, och serveringstjänster av olika slag (restauranger m.m.), som beskattas med 25 procent, leder till avgränsnings- och konkurrensproblem. Mervärdesskattesatsutredningen ansåg även i sitt slutbetänkande På väg mot en enhetlig mervärdesskatt (SOU 2006:90) att en enhetlig mervärdesskattesats bör införas. Mervärdesskattesatsutredningens slutbetänkande har inte lett till lagstiftning.

Nya bestämmelser i mervärdesskattedirektivet om reducerade skattesatser

Genom den ändring i mervärdesskattedirektivet som trädde i kraft den 1 juni 2009 utökades listan över de varor och tjänster som medlemsstaterna får tillämpa reducerad skattesats på (bilaga III i mervärdesskattedirektivet). Förslaget från kommissionen om utökning av listan föregicks av en rapport utarbetad av den oberoende tankesmedjan Copenhagen Economics (Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union). Enligt denna rapport finns inom vissa tjänsteområden under vissa

förutsättningar samhällsekonomiska argument för en nedsättning av skattesatsen i syfte att öka produktivitet och varaktig sysselsättning. Det gäller framför allt tjänster som kan ersätta svart arbete och hemarbete.

Förutom vad som tidigare var möjligt kan de medlemsstater som så önskar införa reducerad mervärdesskattesats på följande tjänster:

1. Renovering och reparation av privata bostäder.
2. Fönsterputsning och städning i privata hushåll.
3. Restaurang- och cateringtjänster, varvid tillhandahållande av (alkoholhaltiga och/eller alkoholfria) drycker får undantas.
4. Mindre reparationer av
 - a) cyklar,
 - b) skor och lädervaror,
 - c) kläder och hushållslinne (inbegripet lagning och ändring).
5. Hemtjänster såsom hemhjälp och vård av barn, gamla, sjuka eller personer med funktionshinder.
6. Frisörverksamhet.

Uppdraget

Utredaren ska ta fram ett lagförslag om sänkning av mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster (exklusive alkohol) från 25 procent till samma nivå som livsmedel (i dag 12 procent). Utredaren ska även redovisa vilka effekter på den varaktiga sysselsättningen och på företagande som kan förväntas vid sänkt mervärdesskattesats på dessa tjänster samt analysera åtgärdens samhällsekonomiska effektivitet.

Vidare ska utredaren, med utgångspunkt i den gällande EU-rättsliga regleringen av mervärdesskattesatser, analysera om sänkt skattesatsnivå även på någon eller några av de övriga tjänster som från den 1 juni 2009 lagts till bilaga III i mervärdesskattedirektivet är en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd i syfte att öka den varaktiga sysselsättningen.

Utredaren ska alltså analysera om, och i så fall i vilken omfattning, sänkt mervärdesskattesats för någon eller några av

de aktuella tjänsterna leder till positiva sysselsättningseffekter genom att utbud eller efterfrågan på arbetskraft ökar. Analysen ska utgå från teorin om optimal beskattning och annan relevant ekonomisk forskning.

Utredaren ska beakta utformningen och omfattningen av HUS-avdraget. De tjänster som omfattas av HUS-avdraget ska inte även omfattas av en eventuell mervärdesskattesatssänkning. En eventuell sänkning av mervärdesskattesatsen på någon eller några tjänster ska vara ett komplement till detta avdrag. Om utredaren bedömer att en smärre justering av HUS-avdraget är nödvändig för att uppnå ett lämpligt tillämpningsområde för en mervärdesskattesatssänkning, är utredaren oförhindrad att föreslå en sådan justering.

En mycket central del i uppdraget är att analysera frågan om avgränsning av tillämpningsområdet för den eller de tjänster som kommer i fråga. Stor vikt ska läggas vid formuleringen av varje tjänsts räckvidd i syfte att så långt möjligt undvika oklarhet kring och inkonsekvens i reglernas tillämpningsområde.

Vidare ska frågan om lämplig skattesatsnivå analyseras. Som en förutsättning för valet av lämplig skattesats gäller mervärdesskattelagens nuvarande struktur med tre nivåer med en normalskattesats (i dag 25 procent) och två reducerade skattesatser (i dag 12 procent respektive 6 procent). Om utredaren finner skäl att föreslå förändringar av skattesatsnivåerna eller av de sektorer som ingår i respektive nivå, ska effekterna av dessa förändringar analyseras. Vid analysen av gränsdragning och skattesatsnivå, samt vid utformning av förslag, ska särskild vikt läggas vid frågan om administrativ börda för företagen och ökad belastning för Skatteverket. Även kontrollmässiga aspekter ska belysas.

Om utredarens slutsats blir att mervärdesskattesatsen bör sänkas på någon eller några tjänster utöver restaurang- och cateringtjänster, ska utredaren utarbeta ett lagförslag även i denna del. Utredaren ska lämna förslag om när de nya bestämmelserna skulle kunna träda i kraft med hänsyn till olika skatteadministrativa aspekter.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa såväl samhällsekonomiska konsekvenser som offentligfinansiella konsekvenser av förslagen. Vidare ska utredaren belysa konsekvenserna för små och medelstora företag. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska även förslag till finansiering inom mervärdesskatteområdet lämnas.

Uppdraget ska redovisas i två etapper

Arbetet ska bedrivas i två etapper. Under den första etappen ska arbetet koncentreras kring restaurang- och cateringtjänster. Denna del av uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 mars 2011.

Utredarens arbete ska därefter bedrivas så att ett slutbetänkande kan redovisas senast den 31 oktober 2011.

(Finansdepartementet)