

Vad gör en nationalekonom på Finanspolitiska rådet?

Uppsala universitet
20 februari 2020

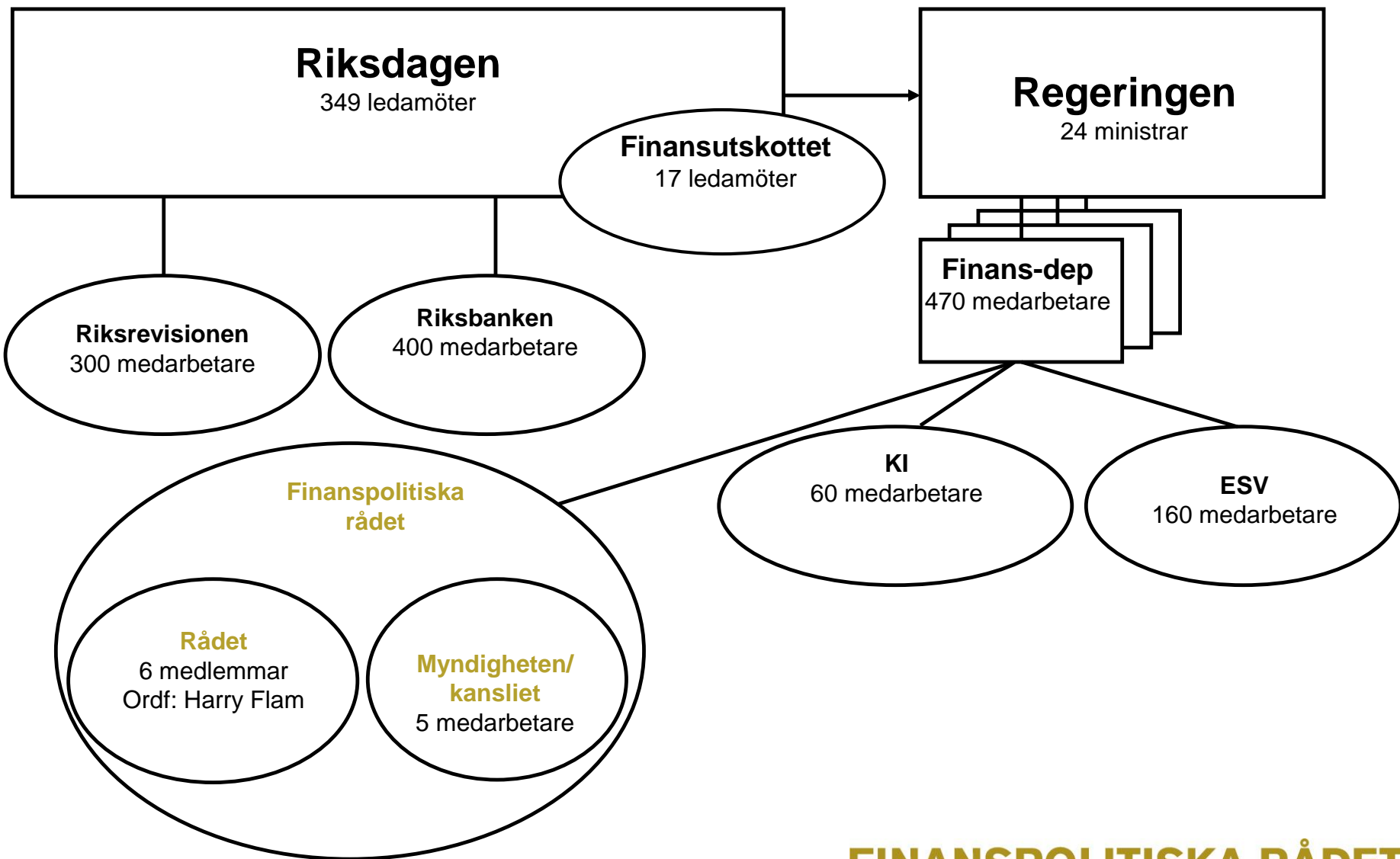
Finanspolitiska rådet

Rådets bakgrund

- Teoretiska överväganden snarare än akuta problem;
- Utredning 2002 av vilka krav på finanspolitiken som ett införande av euron skulle innebära;
- Positiva reaktioner från de borgerliga partierna (Anders Borg);
- Negativa reaktioner 2007 från framför allt socialdemokraterna och vänsterpartiet...
- ...Men i maj 2011 nådde Alliansregeringen en överenskommelse med socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet om rådet.
- Efter krisen 2008/2009 har det vuxit fram en konsensus om att finanspolitiska råd behövs som komplement till regler.

Organisation

- Bildades 2007;
- En myndighet under regeringen;
- Sex ledamöter:
 - 4 akademiker;
 - 2 med erfarenhet av praktisk ekonomisk politik;
- Kompletterande verksamhet till vanliga jobb (främst akademiska positioner);
- Litet kansli: 5 personer;
- Årlig budget på ca 10 mkr.



Finanspolitiska rådets arbetsuppgifter

1. Fokus på *ex post* utvärdering av regeringens politik, men vi gör även bedömningar av vad olika slags politik kan få för konsekvenser;
2. Utvärdera om finanspolitiken uppfyller sina mål:
 - Långsiktig hållbarhet;
 - Överskotts målet;
 - Utgiftstaken;
 - Stabiliseringspolitiska aspekter.
3. Utvärdera regeringens prognoser samt granska tydligheten i statsbudgeten och de motiveringar för olika politiska åtgärder som regeringen presenterar;
4. Utvärdera om utvecklingen ligger i linje med sund hållbar tillväxt och en hållbar hög sysselsättning;
5. Analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning;
6. Bidra till en bättre ekonomisk-politisk diskussion i allmänhet.

Sänkt restaurangmoms

Sänkt restaurangmoms

- 1 januari 2012 sänktes mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster från 25 till 12 procent;
- Skattesänkningen beräknades minska skatteintäkterna med 5,5 mdkr per år;
- Regeringen beräknade vidare att sysselsättningen skulle komma att öka med 6000 helårsarbetskrafter som en följd av skattesänkningen;
- Skattebortfallet skulle därmed mildras och endast uppgå till 4,6 mdkr.

Regeringens motiv för åtgärden

Åtgärden kommer att:

- öka effektiviteten i skattesystemet;
- minska den strukturella arbetslösheten.

Effektiviteten förväntas öka genom att:

- de administrativa kostnaderna minskar;
- skillnaden i beskattningen av restaurangtjänster och livsmedel försvinner;
- ökat arbetsutbud;
- restaurang- och cateringtjänster anställer grupper i vilka arbetslösheten är hög.

Utgångspunkt

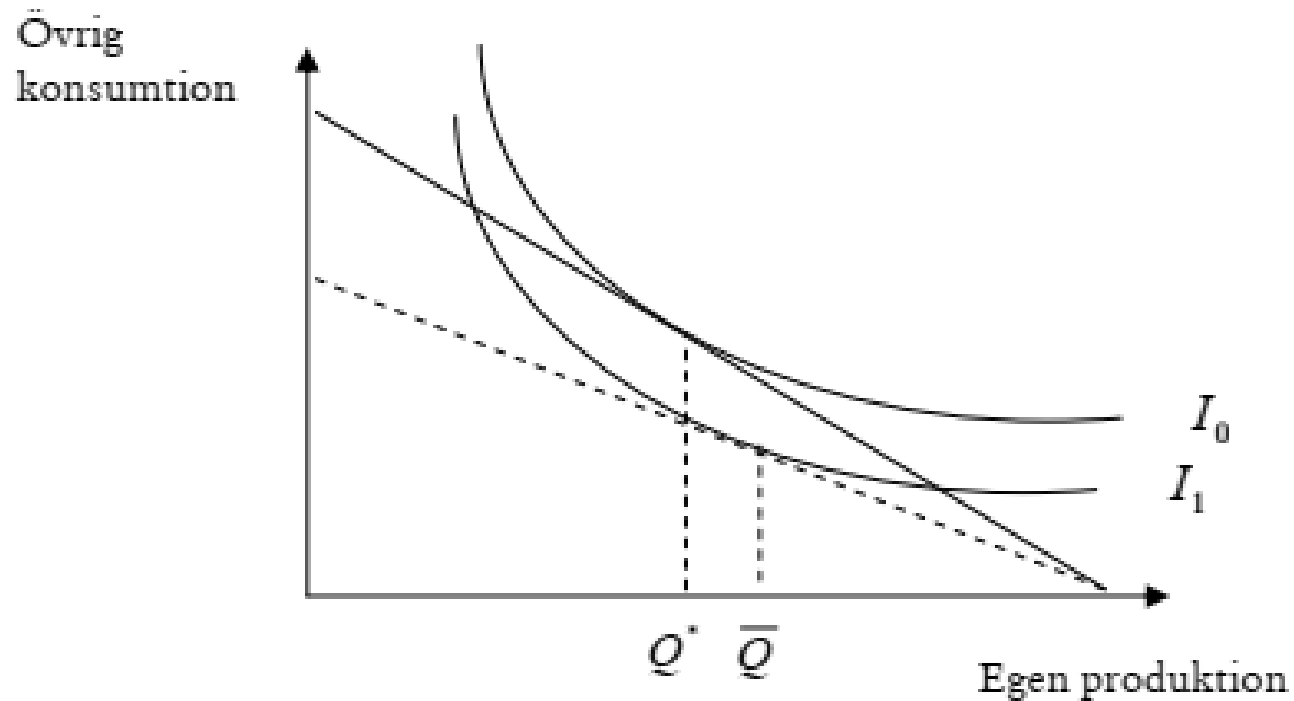
- Skattesystemet är inte likformigt mellan hushållsproduktion och marknadsproduktion.
- I stället gynnas hemarbete, medan marknadsarbete missgynnas.
- Ett sådant system leder till att konsumenterna köper mindre marknadsproducerade tjänster än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.
- Hushållen producerar stora mängder hushållsnära tjänster själva genom eget hemarbete och arbetar mindre på marknaden.

Argument I

- Om hushållsproduktionen har lägre produktivitet än marknadsproduktionen kan det vara mer effektivt att köpa tjänsten.
- Skattekillen kan leda till att ett hushåll ändå väljer att utföra arbetet själv.
- Produktionen snedvrids eftersom endast marknadsproducerade tjänster beskattas.
- Hushållen kommer att överkonsumera det som är obeskattat och underkonsumera det som är beskattat.

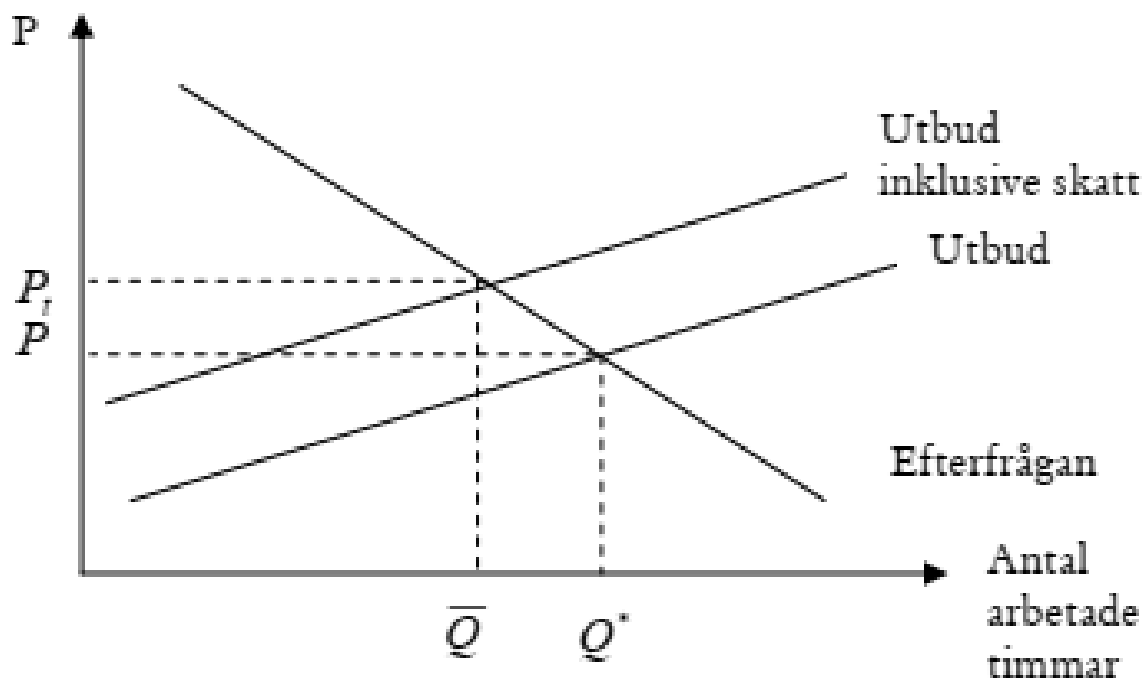
Hushållets val

Figur 6.2 Hushållets val mellan att producera själv och övrig konsumtion



Marknaden för en beskattad tjänst

Figur 6.1 Marknaden för en beskattad tjänst



Argument II

- Konsumtionsskatterna ska utformas så att skatten är högre på konsumtion av varor/tjänster som kräver mycket tid att konsumera;
- Genom att gynna konsumtion av varor/tjänster som kräver relativt lite tid så minskar skattesystemets snedvridande effekt;
- Lägre skatt på restaurang- och cateringtjänster kan vara motiverat om att äta på restaurang är en tjänst som kräver lite tid.

Sammanfattning

Lägre moms på restaurang- och cateringtjänster kan vara motiverat om:

1. hushållen går på restaurang i stället för att laga mat själva och använder en del av den frigjorda tiden till att arbeta mera, eller om
 2. restaurangbesök är en aktivitet som kräver mindre tid än annan konsumtion.
- ∴ Om lägre restaurangmoms leder till ett högre arbetsutbud så finns det skäl att sänka momsen.

Regeringens bedömning I

- Arbetsutbudet kommer att öka med 0,06 procent eller med 2 500 årsarbetskrafter.
- En halvering av momsens kommer att leda till att *1 procent av tiden som läggs på att handla och laga mat, dvs. 4 timmar om året, frigörs* genom köp på marknaden.
- Av dessa 4 timmar förväntas hushållen använda 3 timmar till fritid och 1 timme till att arbeta på marknaden. Om alla i yrkesverksam ålder ökar sitt arbetsutbud med 1 timme per år ökar arbetsutbudet med 2 500 årsarbetskrafter...
- De administrativa kostnaderna sjunker med 200 mkr...

Empiriskt stöd?

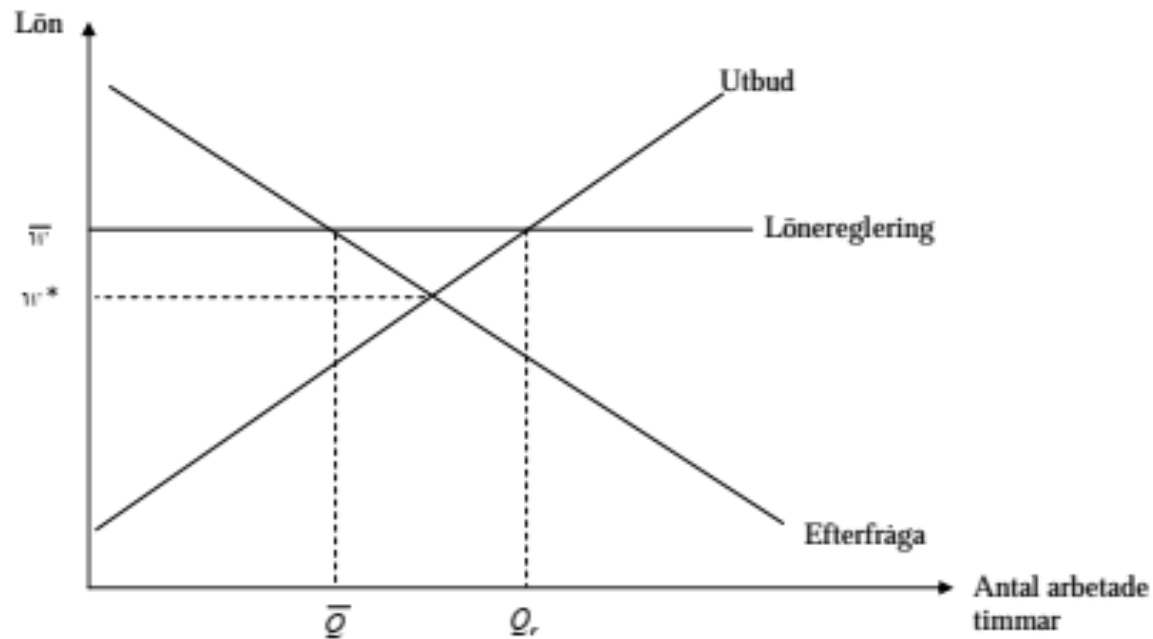
- Få studier som undersöker sambandet mellan arbetsutbud och konsumtionssammansättning, vilket gör det svårt att bedöma om regeringens uppskattning är rimlig...
- Svårt att veta om lägre skatt på restaurang- och cateringtjänster leder till en mer eller mindre effektiv konsumtionssammansättning. En empirisk studie på svenska data finns, men i den hittar man inget stöd för att konsumtionen av livsmedel och restaurangtjänster är beroende av varandra...
- Ett dyrt sätt att minska företagens och Skatteverkets kostnader...

Effekt på strukturell arbetslöshet

- Strukturell arbetslöshet uppstår eftersom lönen som etablerats i jämvikt är oförenlig med full sysselsättning.
- Genom att öka efterfrågan på restaurangtjänster, och därmed på lågutbildad arbetskraft, invandrare och ungdomar, ska sysselsättningen öka.
- Argumentet är att höga ”minimilöner” innebär att det finns en pool av arbetskraft som kan börja jobba till befintliga löner när efterfrågan ökar.
- Lönerna förväntas därför inte öka trots att efterfrågan på arbetskraft ökar...

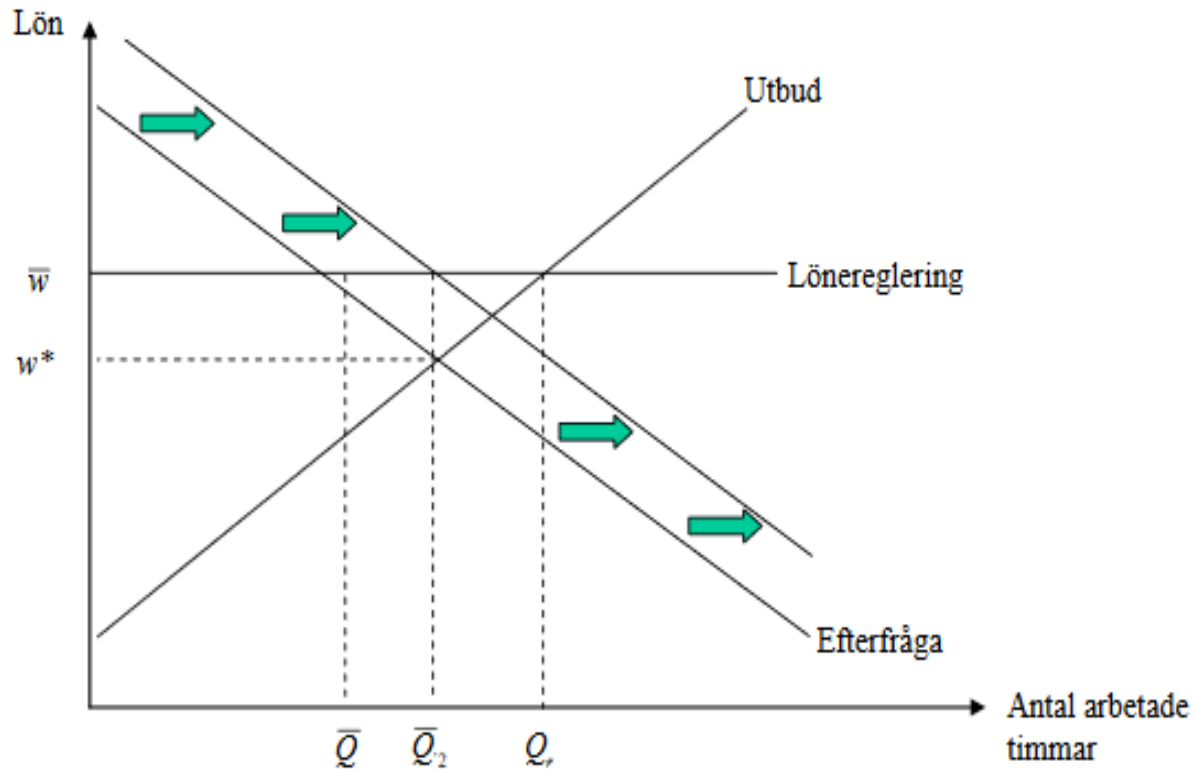
Om lägstalönen ligger för högt...

Figur 6.4 Arbetsmarknaden med en lönereglering



Efterfrågan bestämmer sysselsättningen

Figur 6.5 Efterfrågan på arbetskraft skiftar



Sysselsättningen i restaurangbranschen

- Är det rimligt att tro att en lägre moms på restaurangtjänster öka sysselsättningen i branschen?
- Svaret är sannolikt ja...
- Den kvantitativa effekten beror på:
 - i) skattesänkningens genomslag på priset,
 - ii) prissänkningens effekt på efterfrågan, och
 - iii) hur mycket efterfrågan på arbetskraft påverkas av en ökad efterfrågan på restaurangtjänster, samt om
 - iv) lägstalönerna påverkas.

Regeringens bedömning II

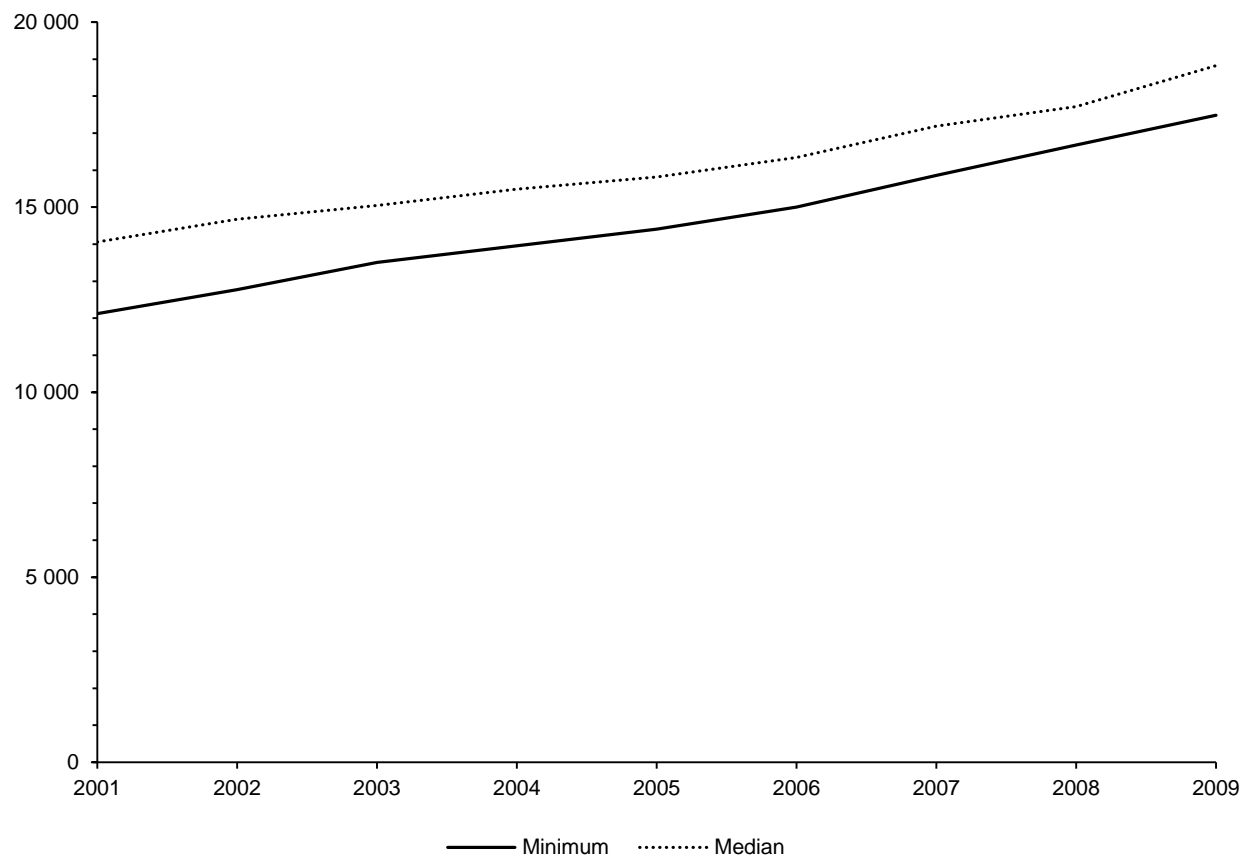
- Skattesänkningen får fullt genomslag på priset, vilket betyder att restaurangpriserna sjunker med 10,4 procent;
- Efterfrågan ökar med 8 procent \Rightarrow antalet sysselsatta i restaurang- och cateringsektorn öka med ca 3 400 helårsarbetskrafter...
- Lönerna påverkas inte av ökad efterfrågan på arbetskraft i restaurang- och cateringsektorn \Rightarrow antalet sysselsatta i restaurang- och cateringsektorn ökar...

Kommer lönerna att påverkas?

- Regeringen antar att lönerna inte påverkas av ökad efterfrågan på arbetskraft i restaurangbranschen;
- Den menar att för höga ”minimilöner” gör att det finns en pool av ledig arbetskraft som är villig att arbeta till befintliga löner. *Men...*
- Skulle ”minimilönerna” öka blir effekten på sysselsättningen i restaurangsektorn lägre än vad man tror...
- Det finns egentligen ingen forskning om vad som bestämmer ”minimilönerna” i ett system som det svenska där de bestäms av arbetsmarknadens parter genom förhandling..

Minimi- och medianlön i restaurang- och hotellbranschen

Kronor per månad



Rådets slutsatser

- Teorin om optimal beskattning ger teoretiska skäl för reducerade momsens på vissa varor och tjänster, men det är svårt att tillämpa teorin i verkligheten;
- När det gäller restaurang- och cateringtjänster är vår bedömning att argumenten för reducerad skattesats är svaga;
- Regeringens beräknade effekter på arbetslösheten och sysselsättningen av sänkt moms är för höga;
- Den sänkta restaurangmomsen har närmast karaktären av ett branschstöd.

Hur gick det sen?

- Svårt att utvärdera reformens effekter...
- År 2015 fann Konjunkturinstitutet att:
- Initialt lägre priser men snabbare prisökning under 2015;
- Sänkt moms hade troligen ökat antalet sysselsatta inom restaurangbranschen...
- Den sänkta momsen hade förmodligen haft en positiv effekt på den varaktiga sysselsättningen genom en lägre jämviktsarbetslöshet. Men effekten är sannolikt liten...
- Effekten på sysselsättningen i hela ekonomin är mindre än sysselsättningsökningen inom restaurangbranschen.

Hur gick det sen?

- IFAU fann i en studie 2018 att:
- De kortsiktiga prisförändringarna i samband med momssänkningarna i Finland och Sverige var samlade kring två olika strategier: *allt* eller *inget*.
- Nästan alla prisförändringar skedde genom att kedje-restauranger sänkte sina priser, oberoende restauranger lämnade genomgående sina priser opåverkade.

Tack!