SVENSKT NÄRINGSLIV

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för inkomstskatt och socialavgifter
Tove Berlin
Stockholm

Vår referens/dnr: SN /2019

Er referens/dnr Fi2019/02525/S1

2019-10-29

Remissyttrande över betänkandet *Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor* (SOU 2019:36).

Föreningen Svenskt Näringsliv ansluter sig till vad Näringslivets Skattedelegation framför i bifogat remissvar.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Fall

Johan Lidefelt

NSD
NÄRINGSLIVETS
SKATTE-
DELEGATION

Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Enheten för inkomstskatt och socialavgifter

Tove Berlin
Stockholm

Er referens/dnr Fi2019/02525/S1

2019-10-29

Remissyttrande över betänkandet *Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor* (SOU 2019:36).

Näringslivets skattedelegation (NSD) avstyrker förslaget att avskaffa avdragsrätten för arbetsresor och ersätta det med en avståndsbaserad skattereduktion för arbetsresor. Inledningsvis motiveras ställningstagandet på principiella grunder varefter specifika delar och aspekter av kommitténs förslag kommenteras.

Principiella synpunkter

Förutsättningarna för regionförstoring och kompetensförsörjning
Bakgrunden till att Sverige idag medger avdrag för arbetsresor är att arbetsresor för många utgör en avsevärd kostnad som har ett samband med inkomstens förvärvande. Reseavdraget sänker kostnaden för arbetsresor och ökar därmed attraktiviteten av att ta och söka arbeten även om restiden till arbetet är lång. De förändringar av reseavdraget som föreslås i betänkandet medför för många skattskyldiga skatteskärpningar som gör det mindre lönsamt att ta den typen av arbeten. För de som redan har ett arbete som kräver långa arbetsresor innebär förslaget att lönsamheten i arbetet minskar och incitamentet att finna ett arbete med mindre restid ökar. För de personer som inte kan byta transportsätt eller arbete blir följden en skärpt beskattning och sämre avkastning på arbetet jämfört med dagens regler. Förslaget skulle skada arbetsmarknadens funktionssätt samt näringslivet, eftersom kompetensförsörjning och matchning försvåras om arbetsutbudet blir mer geografiskt begränsat. Regionförstoring motverkas som en följd av förlaget (vilket kommittén konstaterar), och det strider mot en av de målsättningar som anges i direktiven. Förslaget skulle göra reseavdraget mindre ändamålsenligt.

Förslaget skulle få till följd att ett stort antal människor som idag behöver resa till sitt arbete med bil antingen inte medges någon skattereduktion alls eller få en väsentligt lägre skattereduktion än vad dagens avdragsrätt ger dem. De arbetspendlare som skulle möta dessa försämringar är till stor del sådana som saknar goda alternativ till att arbetspendla med bil, vilka rimligen är de som har störst behov av reseavdraget. De förändringar som föreslås i betänkandet skulle medföra försämrade förutsättningar för kompetensförsörjning och regionförstoring *särskilt* i de delar av landet där näringslivet redan idag har svårt att hitta rätt arbetskraft på ett effektivt sätt.

Klimat och miljövinster
Argumentet för ett avståndsbaserat reseavdrag som det framställs i direktiv och betänkande är till stor del miljö- och klimatbaserat. Dock visar utredningens konsekvensavsnitt samt underlagsrapporten från Sweco att dessa miljö- och klimatvinster skulle bli relativt små i samhällsekonomiska termer. Istället är det färre olyckor i trafiken som gör att den samhällsekonomiska modellkalkylen av förslaget visar att vinsterna överstiger kostnaderna för samhället. Den försämrade ändamålsenligheten i reseavdraget som utredningens förslag innebär uppvägs enligt NSD inte av de relativt sett små miljö- och klimatvinster som utredning presenterar.

Styrmedel och målkonflikter
Styrmedel bör utformas för att kunna vara effektiva i sin måluppfyllelse. Detta är helt centralt för att samhällets och de skattskyldigas resurser ska användas där de gör största möjliga nytta. För att ett styrmedel ska kunna vara effektivt bör det i regel vara styrande mot *ett* specifikt mål och inte mot flera mål. Att införa klimatpolitiska mål inom ramen för reseavdraget riskerar att skapa målkonflikter mellan en väl fungerande arbetsmarknad (regionförstoring, kompetensförsörjning) och klimatmålen. Om människor genom sina val av t.ex. bil och drivmedel kan sänka både sin egen skattekostnad och sin miljöpåverkan utan att minska sitt resande med bil uppstår ingen sådan målkonflikt. Exempel på sådana styrmedel finns inom skattelagstiftningen, t.ex. drivmedelsbeskattningen och fordonsbeskattningen. Dessa regler medför att människor kan välja drivmedel och fordon på ett sätt som både innebär lindrigare beskattning och minskad klimatpåverkan.

Det förslag som har lagts fram av reseavdragskommittén innebär att sådana val blir svåra eller omöjliga att göra för många arbetspendlare: t.ex. för de personer som inte kan växla från bil till kollektivtrafik och därmed får en högre beskattning i utredningens förslag. För denna grupp ökar incitamenten att välja ett arbete närmare hemmet, vilket motverkar målet om regionförstoring och kompetensförsörjning. Klimatpåverkan från arbetsresor skulle för många bilarbetspendlare med utredningens förslag inte kunna minska med mindre än att man också minskar sitt faktiska arbetsresande. Att minska eller fördyra arbetsresandet står dock inte i överensstämmelse med det grundläggande syftet med reseavdraget.

Denna målkonflikt uppstår till följd av att kommitténs förslag gör arbetsresor i sig dyrare för många skattskyldiga (beskattas hårdare än idag). Klimatpåverkan orsakas inte av arbetsresorna i sig utan av den framdrivningsteknik och det bränsle som bilen förbrukar. Reseavdraget bör därför syfta till att sänka kostnaderna för arbetsresor. Andra regelverk (tex drivmedelsbeskattningen) kan utformas så att de styr valen av drivmedel och fordon på ett mer klimatvänligt sätt. På så sätt kan den potentiella målkonflikten undvikas. NSD anser att förslaget på dessa principiella grunder ska avfärdas.

Genom den pågående globala teknikutvecklingen med bl.a. elektrifiering och effektivisering av fordonsflottan minskar vidare arbetsresandets klimatutsläpp även vid en given mängd arbetsresor.

Tidsvinst
Tidsvinst är den enskilt viktigaste orsaken till att människor arbetspendlar med bil, trots att bil i regel är ett betydligt dyrare alternativ jämfört med att resa kollektivt. Förlorad fritid eller arbetstid till följd av arbetspendling kan ses om en kostnad för den enskilde. Eftersom

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99

samma pendlingsavstånd i antalet mil kan innebära helt olika resetider beroende på varje resvägs särskilda förutsättningar, innebär ett avståndsbaserat system ett svagare samband mellan kostnaderna för intäktens förvärvande och den skattereduktion som ska minska dessa kostnader. Detta är ett fundamentalt principiellt problem för ett avståndsbaserat reseavdrag eftersom det minskar träffsäkerheten och ändamålsenligheten. Att använda avstånd istället för tidsvinst som grund för ett reseavdrag bör därför undvikas.

Kostnader och nyttor
En viktig orsak till att kostnaden för att arbetspendla med bil idag är hög är att skatterna på drivmedel är höga (skatter utgör ca 60 procent av bensinpriset). Biljettpriserna på kollektivtrafik är lägre än vad de annars skulle vara till följd av att intäkter från kommunalskatterna används för att subventionera biljettpriserna. Personer som arbetspendlar med bil betalar därmed även för kollektivtrafiken i den egna regionen, även om de själva aldrig utnyttjar den. Som helhet betraktad betalar dessutom personbilstrafiken i glesbygd idag mer än de samhällsekonomiska kostnader som den orsakar (Trafikanalys, rapport 2019:4 *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader)*. Dessa faktum talar emot ytterligare förslag som fördyrar och försvårar arbetspendling och regionförstoring, särskilt i de delar av landet där reseavdraget behövs.

Fel
Förekomsten av fel i dagens system visar att det finns ett behov för Skatteverket av att arbeta mer och bättre än tidigare med kontroller av reseavdraget, snarare än att avskaffa reseavdraget.

Specifika synpunkter

Den nedre avståndsgränsen
Arbetspendlare med mindre än 3 mil till arbetet skulle med utredningens förslag inte ha rätt till skattereduktion. Inom denna grupp finns många personer som inte kan resa kollektivt till arbetet på ett rimligt sätt och inte heller kommer att uppnå tidsvinstkravet på 2,5 timmar för att få den komplementära skattereduktionen. För dessa personer innebär förslaget enligt utredningen en skatteskärpning på mellan 4 000 och 6 400 kronor per år. Det skulle innebära en påtaglig skatteskärpning som är omotiverad av klimat- och miljöskäl då möjligheterna att välja bort bilen saknas när kollektivtrafiken är bristfällig.

Avståndsgränsen 3 mil framstår vidare som godtycklig och kan orsaka stora skillnader i beskattningsutfall trots liknande förhållanden i fråga om avstånd, beroende på om avståndsgränsen uppfylls eller inte. Dessutom kan ett och samma pendlingsavstånd innebära stora skillnader i faktiska restider (beroende på geografi och vägnät m.m.) och därmed innebär förslaget ett svagare samband mellan de privata kostnaderna för arbetsresor (tidsåtgången, faktiska kostnader) och skattereduktionen.

Regionförstoring
Kommitténs förslag skulle medföra relativt stora skatteskärpningar för människor som behöver använda bil för att ta sig till sitt arbete. Som framgår i betänkandet skulle förslaget göra det dyrare att arbeta och försvåra företagens kompetensförsörjning särskilt i de områden där kollektivtrafiken saknas eller inte fungerar för arbetspendling. Enligt Sweco:s underlagsrapport *Förändrat Arbetsreseavdrag?* skulle arbetspendlingen på avstånd mellan 3

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99

och 10 mil totalt sett minska med 12 procent och hela 15–16 procent i landsbygdskommuner. Dessa konsekvenser vore skadliga för sysselsättningen och näringslivet i glest bebodda delar av landet. Förslaget skulle enligt betänkandet samt underlagsrapporten från Sweco leda till *regionförminskning*, vilket går emot kommitténs direktiv som säger att förslaget ska bidra till *regionförstoring*.

Konsekvensanalys
Skatteskärpningen till följd av förslaget för en person som arbetspendlar fem mil med bil uppgår enligt betänkandet till 9 400 kronor per år. Vid en pendlingssträcka på tio mil blir skatteskärpningen 22 000 kronor om året om tidsvinstkravet i komplementsregeln ej uppfylls, annars 12 000 kr. Detta är exempel på betydande skattehöjningar för personer som arbetar och i många fall saknar alternativ till att resa till arbetet med bil. I praktiken innebär förslaget i sådana situationer att det blir mindre lönsamt att arbeta till följd av förslagen. Enligt etablerad nationalekonomisk teori och empiri kan man förvänta sig negativa effekter på arbetsutbudet till följd av detta. Effekterna på arbetsmarknaden och kompetensförsörjningen till följd av förslaget är bristfälligt analyserade i betänkandet, exempelvis saknas kvantitativa bedömningar av sysselsättningseffekterna.

Komplementregeln
Enligt konsekvensutredningen skulle enbart 35 procent av arbetsresorna mellan 30 och 80 km i landsbygdskommuner uppfylla det föreslagna tidsvinstkravet i komplementregeln. 31 procent av de boende i denna kommuntyp (landsbygd) faller inom denna grupp (30–80 km). 36 procent av invånarna i denna kommuntyp har mellan 15–30 km långa arbetsresor och gynnas inte av komplementsregeln eftersom reseavståndet understiger 30 km och ingen skattereduktion medges. Träffsäkerheten i komplementsregelns utformning kan därmed sägas vara *låg,* inte minst i just i de grupper där den rimligen är tänkt att lindra skatteskärpningen jämfört med dagens regelverk.

Den föreslagna komplementregelns krav på tidsvinst om 2,5 timmar innebär vidare att den föreslagna avståndsbaserade skattereduktionen delvis skulle bygga på ett tidsvinstkrav, för personer som har bristande kollektivtrafik, dock med högre krav på tidsvinst än idag. Detta indikerar att kommittén bedömer en tidsvinst är en mer ändamålsenlig grund för ett reseavdrag, men bara för de grupper som har ett behov av sänkta kostnader för arbetsresor då kollektivtrafik saknas eller inte utgör ett praktiskt alternativ. Att ha två principer i samma system kan ifrågasättas på principiella grunder (varför inte använda sig av den mest ändamålsenliga grunden för alla berörda?), men det skulle också försvåra förståelsen för regelverket bland de skatteskyldiga som måste beräkna/kontrollera sin skattereduktion enligt två olika principer.

Överkompensation
Den föreslagna avståndsbaserade modellen ger också upphov till frågor om legitimitet. Med förslaget uppstår en påtaglig risk för överkompensation, d.v.s. att skattereduktionen i kronor överstiger den faktiska kostnaden i kronor för en enskilds arbetsresor med kollektivtrafik. Enligt utredningen kan överkompensationen uppgå till 3 000–4 000 kronor per år beroende på biljettpriserna i kollektivtrafiken. Detta vore negativt ur ett legitimitetsperspektiv.

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99

Vinster och kostnader
Enligt underlagsrapporten *Förändrat Arbetsreseavdrag?* från Sweco bedöms miljövinsterna av förslaget som små, och värderas till 0,38 miljarder kronor 2021. De samhällsekonomiska kostnaderna för konsumenterna (bilpendlare) bedöms öka med 2,4 miljarder kronor. Koldioxidutsläppen bedöms i betänkandet minska med 220 000 ton om förslaget införs. Detta till en kostnad för skattebetalarna av över en miljard kronor, motsvarande ca 4 500 kr per ton. Denna kostnad bör sättas i relation till alternativa åtgärder för att kunna bedöma om kommitténs förslag är kostnadseffektivt. En naturlig referenspunkt vore den värdering som används i underlagsrapporten från Sweco, där beräkningarna är gjorda med hjälp av Trafikverkets trafikmodeller. Där är det samhällsekonomiska värdet av ett ton minskade CO2-utsläpp 1 300 kronor. Nivån på den svenska CO2-skatten kan också utgöra en referens. Dessa relationer mellan vinster och kostnader visar sammandraget att förslaget ger en relativt liten miljönytta till en hög samhällsekonomisk kostnad.

Administration och kontroll
Utredningens förslag skulle orsaka problem med administration och kontroll när det gäller att avgöra avstånd mellan bostad och arbetsplats. Arbetsmarknaden går mot allt högre grad av specialisering och tjänster och kompetenser köps allt oftare vid behov. Personalens arbetsplatser växlar och rörlighet är många gånger en förutsättning för fungerande verksamheter. Många är idag anställda av en arbetsgivare men utför arbete på många ställen hos olika uppdragsgivare. Dessa aspekter har inte beaktats tillräckligt i betänkandet.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION

Johan Fall Johan Lidefelt

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99