



Riksrevisionens styrelses redogörelse om regeringens redovisning av skatteuppskov

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av uppskovet med att betala kapitalvinstskatt vid försäljning av privatbostäder, det s.k. bostadsuppskovet, och privatpersoners avdrag för pensionssparande, det s.k. pensions-sparavdraget. Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Riksrevisionens granskning visar att kunskapen om skatteuppskovens effekter och hur de påverkar de offentliga finanserna är liten. Granskningen visar också att uppskoven idag uppgår till betydande belopp och att den ökande internationaliseringen kan medföra risk för att skatterna inte återförs till staten. Skatteuppskoven kan även innebära risker för enskilda.

Styrelsen vill i detta sammanhang referera till tidigare rapporter inom Riksrevisionens program *Offentliga finanser* som också denna rapport ingår i. En återkommande iakttagelse i flera rapporter inom programmet har varit att regeringens redovisning till riksdagen brister i tydlighet. Riksrevisionen har vidare i tidigare granskningar funnit att regeringens redovisning kan och bör förbättras genom bättre utvärderingar och prognoser för att bl.a. visa på effekter av vidtagna åtgärder eller lagregler. Även i denna granskning om skatteuppskoven har Riksrevisionen funnit att regeringens uppföljning av effekterna av besluten bör förbättras. Detta är enligt styrelsen viktigt inför framtida ställningstaganden inom området.

Styrelsen anser att de iakttagelser som gjorts i granskningen är intressanta och bedömer att resultatet är delvis ny information för riksdagen och regeringen. Granskningsresultatet överlämnas till riksdagen som en redogörelse.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Inledning.....	4
Skatteuppskov granskas.....	4
Skatteuppskoven omfattar stora belopp.....	5
Regeringens redovisning av skatteuppskovens offentlig- finansiella effekter brister.....	5
Offentligfinansiella effekter med fokus på kort sikt.....	5
Långa uppskov i en internationell värld innebär dubbel osäkerhet.....	7
Regeringen redovisar ett begränsat urval av konsekvens- bedömningar.....	9
Oklart om skatteuppskov är effektiva instrument.....	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Styrelsens överväganden.....	13

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 13 maj 2009.

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Lennart Hedquist (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskoven samt de risker och effekter som är förknippade med dem. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag* (RiR 2009:3). Rapporten har beslutats av riksrevisor Eva Lindström och den publicerades den 17 april 2009.

Inledning

Skatteuppskov granskas

Skattesystemet är avgörande för finansieringen av den offentliga sektorns utgifter. Skattesystemet berör flera olika områden och skatterna används bl.a. för att omfördela inkomster mellan individer, för att uppnå traditionella stabiliseringspolitiska mål och för att påverka resursfördelningen i ekonomin i någon viss riktning. Skattesystemet används även för att stödja vissa verksamheter eller skattebetalare.

Det finns i dag regler som ger skattebetalare möjlighet att skjuta upp beskattningen till en framtida tidpunkt, s.k. skatteuppskov. Uppskovet med att betala kapitalvinstskatt vid försäljning av privatbostad när man köper en ny bostad och privatpersoners skatteavdrag för pensionssparande är två av de finansiellt mest omfattande skatteuppskoven. Syftet med det s.k. bostadsuppskovet är främst att mildra inlåsnings effekter av kapitalvinstbeskattningen vid bostadsbyten. Att beskatta den kapitalvinst som uppkommer när människor säljer sin bostad och köper en ny kan nämligen medföra att vissa bostadsbyten inte genomförs till följd av skatten. Syftet med det s.k. pensionsavdraget är främst att gynna privat pensionssparande.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att värdera och analysera regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskovens storlek och utveckling samt de risker och effekter som uppskoven för med sig.

Granskningen omfattar frågan hur regeringen har redovisat uppskoven och deras budgeteffekter i olika budgetdokument. Granskningen omfattar även frågan om regeringen utnyttjat de möjligheter som finns att i något annat sammanhang bedöma skatteuppskovens risker och effekter samt om denna bedömning redovisats på ett lämpligt sätt.

Riksrevisionen har formulerat följande övergripande revisionsfråga:

Ger regeringen en tydlig och fullständig redovisning och bedömning av skatteuppskoven samt de risker och effekter som är förknippade med dem?

Skatteuppskoven omfattar stora belopp

Skatteuppskov skiljer sig från andra skatteutgifter genom att de så småningom ska återföras till beskattning. För både bostadsuppskovet och pensionssparavdraget gäller att det vanligtvis tar lång tid innan de återförs till beskattning. De långa tidsperioderna har resulterat i ett växande skatteuppskovsbelopp. Olika uppskattningar indikerar att de ackumulerade skatteuppskoven av bostadsuppskovet och pensionssparavdraget sammantaget uppgår till ca 600–700 miljarder kronor. Med dagens skattesatser innebär detta utestående skatter på omkring 170–200 miljarder kronor. Dessa belopp kan jämföras med statens totala utlåning som vid utgången av 2007 uppgick till drygt 198 miljarder kronor (90 procent av dessa utgjordes av studielån). Skatteuppskoven har även uppvisat en betydligt snabbare tillväxttakt än den statliga utlåningen. Detta gäller särskilt bostadsuppskoven som ökat med över 600 procent sedan år 2000.

De stora beloppen innebär att staten riskerar att förlora stora skatteintäkter om skatteuppskoven inte återförs till beskattning. Denna risk ökar i takt med den pågående internationaliseringen. Skatteuppskovens konstruktion innebär också en större osäkerhet för enskilda jämfört med andra särregler i skattesystemet. Detta beror på att skatteuppskov inte innebär att man får uppskov med en viss skattebetalning eller ett visst skattebelopp utan med att ta upp en viss inkomst till beskattning. Om skattesatsen ändras under den tid som uppskovet är utestående kan detta få stora ekonomiska effekter för enskilda med uppskov.

Trots de risker och problem som är förknippade med långa, icke tidsbestämda skatteuppskov finns det få regler kring hur skatteuppskov bör hanteras i den statliga budgetprocessen. Det finns också väldigt lite information och kunskap kring skatteuppskovens effektivitet och hur de egentligen påverkar de offentliga finanserna.

Regeringens redovisning av skatteuppskovens offentligfinansiella effekter brister

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att de skattekrediter som följer av pensionssparavdraget och bostadsuppskovet är omfattande, och det finns ännu inga tecken på att skattekrediterna slutat växa. Även om pensionssparavdraget eller bostadsuppskovet skulle slopas helt så kommer det att finnas ett stort utestående uppskov som behöver hanteras under en lång tid framöver. Riksrevisionen pekar också på att den ökande internationaliseringen dessutom innebär en ökad risk för att en del av dessa skattekrediter inte återförs till beskattning över huvud taget.

Offentligfinansiella effekter med fokus på kort sikt

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har relativt stora möjligheter att avgöra vilka offentligfinansiella effekter till följd av ändrade skatteregler som bör beräknas och vilka finansieringsprinciper som ska vara vägledande. Den

budgetprocess som infördes i mitten av 1990-talet har inneburit att skatteförslag som mer än marginellt påverkar statsbudgeten för nästkommande år ska redovisas i budgetpropositionen även om förslaget sedan lämnas i en särproposition.¹ Redovisningen i budgetpropositionen är i huvudsak begränsad till effekterna för det kommande och de närmast efterföljande budgetåren. Detta hindrar dock inte att regeringen kan välja att se de offentligfinansiella effekterna i ett längre tidsperspektiv.

Svårt att få information om (ackumulerade) skattekrediter

Olika uppskattningar indikerar att de ackumulerade skatteuppskov som följer av pensionssparavdraget och bostadsuppskovet sammantaget uppgår till omkring 600–700 miljarder kronor.² De långa löptider som kännetecknar de båda skatteuppskoven innebär dessutom att de skattekrediter som följer av uppskoven ofta upparbetats under lång tid. Av detta skäl är det enligt Riksrevisionen anmärkningsvärt att regeringen inte redovisar någon kontinuerlig bedömning av den ackumulerade skattekredit eller de skattefordringar som skatteuppskoven resulterar i.

Information om de två skatteuppskoven saknas dock inte helt i regeringens redovisning. I samband med beräkningar av de offentligfinansiella effekterna till följd av regeländringar som rör bostadsuppskovet har regeringen redovisat de samlade uppskovsbeloppen för enskilda år. Genom skatteutgiftsredovisningen har regeringen också en möjlighet att redovisa bedömningar av nedsättningar av skatter med mera som kan vara svåra att ta upp i andra sammanhang. Riksrevisionen konstaterar dock att den information som det går att få ut av regeringens skatteutgiftsredovisning är begränsad. Till exempel går det inte att via skatteutgiftsredovisningen få någon uppfattning om hur stora skatteuppskov det handlar om. Det är även svårt att ur skatteutgiftsredovisningen utläsa när regelverket kring skatteuppskoven har ändrats.

Ofullständig bedömning av skatteuppskovens offentligfinansiella effekter

Även om regeringen inte redovisar några löpande bedömningar av de utestående skattekrediter som följer av skatteuppskoven redovisar man kontinuerligt beräkningar och bedömningar av de offentligfinansiella effekterna vid regeländringar som rör skatteuppskoven. I första hand gäller detta de närmaste budgetåren. I beräkningarna av dessa har regeringen i de flesta fall behandlat uppskoven som det vore frågan om permanenta nedsättningar av

¹ Detta för att inkomstförslag av betydelse för statsbudgetens inkomster ska kunna behandlas samtidigt som riksdagen fastställer beräkningen av de totala inkomsterna. Någon egentlig reglering av när beslut om inkomstförslag bör fattas finns dock inte. Se bet. 1996/97:KU3 s. 6 f, rskr. 1996/97:28.

² Från Skatteverkets register och årsredovisning kan man få information om att de samlade uppskovsbeloppen avseende kapitalvinst vid bostadsförsäljningar uppgick till 196 miljarder kronor år 2007. För pensionssparavdraget finns inga register, men de uppskattningar av pensionssparavdraget som gjorts indikerar att dessa uppgår till mellan 400 och 500 miljarder kronor.

skatten. Endast i något fall har regeringen valt att beräkna förändringen i den skattecredit som följer av uppskovet.

Budgetredovisningens relativt korta tidsperspektiv gör att regeringen sällan tar hänsyn till hur värdet på den skattecredit som är förknippad med uppskovet förändras när regelverket kring skatteuppskoven ändras. Tidigare upparbetade uppskov eller skattecrediter syns inte i redovisningen eftersom dessa betraktas som en redan inträffad kostnad. Samtidigt ligger framtida uppskov eller återföringar oftast så långt fram att de inte kommer med i beräkningen. I stället kommer framtida återföringar av skatteuppskoven i de flesta fall att återfinnas i de skatteprognoser som görs om ca 10-20 år. Denna frånvaro av långsiktighet i beräkningarna innebär enligt Riksrevisionen att regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskov blir ofullständig.

Oklart vilka finansieringsprinciper som gäller

Problemet med att inte ha ett tillräckligt långt tidsperspektiv vid beräkningar av de offentligfinansiella effekterna till följd av regeländringar som rör skatteuppskoven blir enligt Riksrevisionen påtagligt när förändringar i skatteuppskov finansierar andra åtgärder.

Under den period som omfattas av denna granskning har det varit vanligt att förändringar i skatteuppskov använts för att finansiera permanenta skatteförändringar. Eftersom skatteuppskov (eller förändringar i skatteuppskov) inte innebär en permanent nedsättning eller förändring av skatten blir en sådan finansiering inte robust på lång sikt. Särskilt tydligt är detta när det gäller finansieringen av fastighetsskatteformen och avskaffandet av förmögenhetsskatten. Båda dessa reformer innebär ett permanent slopande av två skatter, vilka till stor del finansierades genom begränsningar i bostadsuppskovet och pensionssparavdraget. Riksrevisionen menar att en sådan finansieringslösning riskerar att inte bli långsiktigt hållbar.

Granskningen visar vidare att de beräknings- och finansieringsprinciper som används när skatteuppskoven har begränsats (för att finansiera andra skatteförändringar) skiljer sig från de principer som används när uppskoven utvidgats. Vid utvidgningen av bostadsuppskovssystemet till hela EES-området beräknade regeringen utvidgningens offentligfinansiella effekt och finansieringsbehov som förändringen i den tillkommande skattecredit som utvidgningen medför. Detta innebär en mindre intäktsförlust och därmed ett mindre finansieringsbehov än om regeringen använt samma beräknings- och finansieringsprincip som när begränsningar i skatteuppskoven används för att finansiera andra åtgärder. Att på detta sätt använda olika finansieringsprinciper vid olika tillfällen skapar enligt Riksrevisionen oklarheter och är därför inte bra för transparensen i redovisningen.

Långa uppskov i en internationell värld innebär dubbel osäkerhet

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att det inte bara är uppskovens långa tidshorisont som innebär osäkerhet. Den pågående internationaliseringen och

den medföljande ökande rörligheten över nationsgränserna innebär också en risk för att uppskoven inte återförs till beskattning över huvud taget.

EG-anpassning har inneburit mer komplexitet och ökad risk för uteblivna skatteintäkter

Den senare tidens utveckling av EG-rätten har bidragit till en ökad rörlighet genom att skatteregler som hindrar eller försvårar för människor och kapital att röra sig över gränserna måste ändras eller avvecklas. Både bostadsuppskovet och det regelverk som omgärdar pensionssparavdraget har anpassats till EG-rätten genom att möjligheten att få bostadsuppskov och pensionssparavdrag utvidgats till att gälla inom hela EES-området och inte som tidigare bara inom Sveriges gränser.³ Riksrevisionen noterar att några alternativa lösningar till att utvidga uppskovssystemen inte har utretts eller presenterats av regeringen i de förarbeten som föregick utvidgningarna.

Resultatet av utvidgningen av skatteuppskoven till hela EES-området har enligt Riksrevisionen inneburit ett mer komplicerat regelverk som det är svårare att kontrollera. Detta innebär att Skatteverkets informationsinhämtande blir svårare och att skattekontrollen därmed blir mer beroende av (frivillig) medverkan från de skattskyldiga.

Enligt Riksrevisionen råder det fortfarande en viss osäkerhet om Sverige verkligen förmår att få tillbaka skatteintäkterna från uppskoven. Det finns en stor risk att de utestående skattekrediter som följer av EES-uppskoven omvandlas till permanenta skatteavdrag. Denna risk gäller inte bara nytillkomna skatteuppskov utan kan även omfatta uppskov som upparbetats sedan flera decennier tillbaka.

I 2008 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att skatteuppskov på sikt bör undvikas inom inkomstbeskattningen för att säkerställa svenska skatteintäkter.⁴ Mot bakgrund av uppskovens långa tidshorisont och att det redan finns ett stort utestående uppskov som fortfarande växer kommer det sannolikt, enligt Riksrevisionen, att ta tid innan begränsningar av uppskoven får avsedd effekt.

Sveriges skatteavtal kan bli ett växande problem

I granskningen konstateras det att en ökad rörlighet även kan innebära problem till följd av Sveriges skatteavtal med andra länder. I skatteavtalen har Sverige i stor utsträckning avstått från beskattningsrätten till pensionsutbetalningar från privat pensionssparande när personer flyttar från Sverige. Eftersom det redan i dag finns tecken på att svenskar i högre utsträckning väljer att efter pensioneringen bosätta sig utomlands kan detta komma att bli ett växande problem. Trots att problemet varit känt sedan lång tid tillbaka har

³ Enligt Ståhl, K. (2006) s. 29 har detta varit en vanlig lösning när svenska skatteregler ska anpassas till EG-rätten.

⁴ Prop. 2007/08:100 s. 78. Riksdagen har godkänt regeringens bedömning genom bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259.

regeringen inte redovisat någon bedömning av hur stort det kan vara. Även om det inte rör sig om så stora belopp kan förtroendet för skattesystemet påverkas negativt om det här uppstår en möjlighet att undgå beskattning, oavsett om denna möjlighet sedan beror på luckor i skatteavtal, lagstiftning eller skattekontroll. För att åtgärda problemet krävs enligt Riksrevisionen antingen att skatteavtalen omförhandlas, vilket är mycket tidskrävande och inte alltid en framgångsrik väg, eller att regelverket ändras.

Regeringen redovisar ett begränsat urval av konsekvensbedömningar

En viktig del i att utforma skatteregler som styrmedel är enligt Riksrevisionen att bedöma reglernas verkan i ett större samhällsekonomiskt perspektiv.⁵ Vilka bedömningar som är relevanta att redovisa kan variera från fall till fall.

Svårt att utläsa fördelningseffekterna av regeländringar som rör skatteuppskoven

Med så långa uppskovstider som bostadsuppskovet och pensionssparavdraget omfattar är det enligt Riksrevisionen viktigt att bedöma och redovisa deras effekter i ett relevant tidsperspektiv. Generellt har regeringen inte fört några resonemang kring skatteuppskovens långsiktiga effekter i samband med regeländringar som rör uppskoven. De konsekvensbedömningar som regeringen redovisat har i stället i huvudsak varit inriktade mot att bedöma förslagets fördelningseffekter. På senare tid har regeringen även börjat redovisa jämförelseanalyser med anledning av förslagen, men redovisningen har i de flesta fall varit mycket kortfattad.

Vid de senaste begränsningarna av skatteuppskoven i samband med fastighetsskattereformen och avskaffandet av förmögenhetsskatten har regeringen valt att redovisa effekterna av reformpaketen som helhet. Det är därmed inte möjligt att utläsa fördelningseffekterna av de begränsningar som införts för de båda skatteuppskoven.

Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet som Riksrevisionen varit i kontakt med är de konsekvensbedömningar som regeringen presenterar i olika offentliga dokument endast ett urval av de underlag som tas fram i samband med att regeländringar som rör skatteuppskoven utarbetas. Det finns en begränsning i hur utförliga konsekvensbedömningar som det är möjligt att redovisa, men det urval som regeringen gjort har enligt Riksrevisionens uppfattning fått till följd att bedömningarna i många fall blivit så kortfattade att de är

⁵ Konsekvensutredningarna är ett verktyg för att få fram enkla, rättvisa och ändamålsenliga regler. I Sverige är det ett krav att en särskild konsekvensutredning görs i ett tidigt skede när en ny regel med konsekvenser för små företag övervägs. Se förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kravet gäller såväl inom Regeringskansliet som för övriga myndigheter samt utrednings- och kommittéväsendet. I övrigt finns det inte något formellt regelverk för Regeringskansliet som styr hur och vilka frågor som ska behandlas i samband med att regeringen presenterar propositioner till riksdagen.

på gränsen till intetsägande. Analyserna hade i de flesta fall tjänat på att sättas in i ett större sammanhang.

Risker för enskilda skattebetalare har inte uppmärksamats

Riksrevisionen noterar i granskningen att många skattebetalare upplever regelverket kring skatteuppskoven som krångliga. Detta gäller särskilt kapitalvinst- och uppskovsreglerna vid försäljning av privatbostäder. Enligt Skatteverket klarar nio av tio personer inte av att redovisa försäljningarna på ett riktigt sätt i deklarationen.⁶

Riksrevisionen framhåller även att skatteuppskoven medför ytterligare en svårbedömd risk för den enskilde, nämligen den angående framtida politik. Uppskjuten beskattning innebär inte att man får uppskov med en viss skattebetalning eller ett visst skattebelopp utan med att ta upp en viss inkomst till beskattning. Därmed innebär en uppskjuten beskattning att redan tagna beslut påverkas retroaktivt vid regeländringar på ett sätt som inte har någon motsvarighet om beskattningen sker direkt.

De båda uppskoven binder också upp uppskovsinnehavaren ekonomiskt på ett sätt som kan vara svårt eller dyrt att bryta. Pensionspengarna är som regel låsta till 55 års ålder, och den som har fått ett bostadsuppskov har placerat medlen som den uppskjutna kapitalvinstbeskattningen frigjort i en ny bostad. I båda fallen kan det vara kostsamt för den enskilde att anpassa sig till regeländringar i systemen.

De långa tidsperioderna kan även innebära att skattebetalare inte förstår innebörden av regeländringar som rör uppskoven. Exempelvis finns det pensionssparare som fortsatt att spara mer än 1 000 kr per år även efter det att reglerna ändrats. Detta är en direkt förlustaffär eftersom pengarna beskattas vid uttag samtidigt som avdragsrätten numera är begränsad till 12 000 kr per år.

Granskningen visar att den ekonomiska risk som uppskjuten beskattning med stora, mer eller mindre låsta belopp, och långa löptider innebär för enskilda skattebetalare inte har redovisats eller bedömts av regeringen. Sådana resonemang skulle enligt Riksrevisionen bidra till en mer fullständig bild av den samhällsekonomiska kostnaden för uppskoven.

Oklart om skatteuppskov är effektiva instrument

Alltsedan skattereformen 1991 vilar det svenska skattesystemet på ett antal grundläggande principer. Dessa principer innebär bl.a. att inkomster som är ekonomiskt likvärdiga ska beskattas på samma sätt oavsett i vilken form inkomsten erhålls (likformighetsprincipen). Beskattningen ska även vara neutral i förhållande till olika handlingsalternativ (neutralitetsprincipen).

I 2008 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen förslag på ett antal riktlinjer för skattepolitiken. Till stor del bygger dessa på principerna

⁶ Skatteverkets yttrande 2007-08-20, *Remissvar avseende Finansdepartementets promemoria – Reformerad beskattning av bostäder*, 131-430286-07/112.

från skattereformen. Av riktlinjerna framgår bl.a. att skattereglerna ska vara generella och tydliga, att existerande särregler löpande bör prövas och att olika inslag av uppskjuten beskattning på sikt bör undvikas på inkomstskatteområdet. Skattereglerna ska även vara försvarbara i ett EG-rättsligt perspektiv. Ambitionen med dessa riktlinjer är att de ska vara systemvårdande och bidra till ett effektivt skattesystem. Riktlinjerna har godkänts av riksdagen.⁷

Riksrevisionen konstaterar att svårigheten med att utforma riktlinjer för skattesystemet är att det finns risk för målkonflikt i de fall då skattesystemet används för att påverka beteenden genom särregler i skattesystemet.⁸ Denna målkonflikt är enligt Riksrevisionen särskilt tydlig när det gäller de två skatteuppskoven. Skatteuppskoven innebär avsteg från principen om att skattereglerna bör vara generella och likformiga. Den senaste tidens regeländringar (både utvidgningar och begränsningar) har enligt Riksrevisionen inte bidragit till att göra reglerna mer generella och enhetliga. Regeländringarna har snarare bidragit till att regelverken blivit mer komplicerade, vilket beror på att skatteuppskoven numera både ska uppfylla EG-rättens krav på att de inte får vara diskriminerande i gränsoverskridande situationer och samtidigt fortfarande ska uppnå sina ursprungliga syften.

Hur väl skatteuppskoven uppnår sina ursprungliga syften är enligt Riksrevisionen oklart. Det är ont om empirisk kunskap och regeringen har inte utvärderat skatteuppskovens effektivitet eller måluppfyllelse. Riksrevisionen konstaterar att det därför inte är möjligt att bedöma hur väl uppskoven fungerar i dag och om de är värda sina kostnader och risker. De risker och problem med skatteuppskoven som lyfts fram i granskningsrapporten gör det enligt Riksrevisionen extra viktigt att de utvärderas på ett systematiskt sätt.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar i anledning av granskningen följande rekommendationer.

Utveckla normeringen av hur skatteuppskov bör redovisas

Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdagen på att skatteuppskoven är exempel på tillgångar där normering saknas i staten. Enligt Riksrevisionen bör normeringen utvecklas för hur skatteuppskov redovisas i Årsredovisning för staten. Därutöver bör regeringen utveckla sin information om skatteuppskoven i andra offentliga dokument. Detta gäller både hur redan utestående skatteuppskov värderas och bedömningar av uppskovens utveckling framöver. Skatteutgiftsredovisningen skulle kunna utnyttjas bättre för detta ändamål. Om en mer utförlig redovisning av den offentliga sektorns ekonomiska ställning införs kan en bedömning av skatteuppskoven även övervägas i anslutning till en sådan redovisning.

⁷ Prop. 2007/08:100 s. 75 f. bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259.

⁸ Se bet. 2007/08:FiU20 s. 59 där finansutskottet redogör för denna målkonflikt.

Utveckla transparenta beräknings- och finansieringsprinciper

Regeringen bör utveckla transparenta principer för hur skatteuppskov ska beräknas och när regeländringar som rör skatteuppskov kan användas för finansiering av andra åtgärder. Detta är särskilt viktigt med tanke på att regeringen och riksdagen har uttalat att skatteuppskov inom inkomstbeskattningen på sikt bör undvikas. Fler begränsningar av skatteuppskoven kan därmed komma att införas.

Noga följa hur skatteuppskoven utvecklas

Det finns en risk för att skatteuppskovens geografiska utvidgning (och tillika anpassning till EG-rätten) innebär möjligheter till skatteplanering och skattearbitrage som skattekontrollen inte förmår hantera. Eftersom det handlar om stora skatteintäkter som kan gå förlorade bör regeringen noga följa utvecklingen på detta område. Detta gäller även den risk som Sveriges dubbelbeskattningsavtal med andra länder utgör för möjligheten att återfå skattekrediter kopplade till pensionssparavdraget när personer flyttar ut från Sverige. Det är här viktigt med ett helhetsperspektiv och att regeringen har beredskap för att genomföra nödvändiga regeländringar eller se över rådande dubbelbeskattningsavtal.⁹

Utvärdera skatteuppskovens måluppfyllelse

Regeringen har inte utvärderat om bostadsuppskovet bidrar till en minskad inlåsnings på bostadsmarknaden eller om pensionssparavdraget leder till ett optimalt privat pensionssparande. De risker och osäkerheter som skatteuppskoven medför innebär dock att det är extra viktigt att de också utvärderas på ett effektivt sätt och att de även ställs mot alternativa åtgärder för att uppnå samma mål. En utvärdering och eventuell omprövning av skatteuppskoven är också viktig ur ett systemvårdande perspektiv. Även skatteregler som tidigare betraktats som effektiva kan med tiden och till följd av omvärldsförändringar komma att undergräva skattesystemets effektivitet och legitimitet. Regeringen bör därför löpande utvärdera skatteuppskovens måluppfyllelse och ställa dem mot alternativa åtgärder för att uppnå samma mål. Vikten av att löpande ompröva de existerande särreglerna i skattesystemet framgår också av de riktlinjer för skattepolitiken som regeringen presenterade i 2008 års ekonomiska vårproposition och som även godkänts av riksdagen.

⁹ I prop. 2007/08:100 s. 77 uttalar regeringen att en minskning av skattefelet (den skatt som borde betalas men inte redovisas) inte bara är en uppgift för skatteförvaltningen utan även för lagstiftaren, då det är de materiella reglerna som bestämmer utrymmet för bl.a. skatteplanering och skattearbitrage.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag* (RIR 2009:3) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande.

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av bostadsuppskovet och pensionssparavdraget. Riksrevisionens granskning visar att kunskapen om skatteuppskovens effekter och hur de påverkar de offentliga finanserna är liten. Granskningen visar vidare att det kan ta lång tid innan skatteuppskoven återförs till beskattning samt att uppskoven i dag uppgår till betydande belopp. Enligt Riksrevisionen medför den ökade internationaliseringen även en risk för att staten kan förlora stora skatteintäkter. För enskilda finns det också ekonomiska risker om regelverket ändras under den tid som de har uppskov med att betala in skatten.

Styrelsen vill i detta sammanhang referera till tidigare rapporter inom Riksrevisionens program *Offentliga finanser* som också denna rapport ingår i. En återkommande iakttagelse i flera rapporter inom programmet har varit att regeringens redovisning till riksdagen brister i tydlighet. Riksrevisionen har också i flera granskningar funnit att redovisningen kan förbättras genom bättre utvärderingar och prognoser för att bl.a. visa på effekter av vidtagna åtgärder eller lagregler. Även i denna granskning om skatteuppskoven har Riksrevisionen funnit att regeringens uppföljning av effekterna av besluten kan och bör förbättras. Detta är enligt Riksrevisionen viktigt inför framtida ställningstaganden inom området.

Styrelsen anser att de iakttagelser som gjorts i granskningen är intressanta och noterar samtidigt att resultatet torde vara delvis ny information för riksdagen och regeringen. Granskningsresultatet bör därför enligt styrelsens mening tas till vara och delges riksdagen i form av en redogörelse.