



Riksrevisionens styrelses redogörelse om regeringens redovisning av skatteuppskov

Sammanfattning

I ärendet behandlar utskottet Riksrevisionens styrelses redogörelse om regeringens redovisning av skatteuppskov (redog. 2008/09:RRS24).

Utskottet förutsätter att regeringen i det pågående arbetet med förbättrad redovisning till riksdagen beaktar de iakttagelser som gjorts vid Riksrevisionens granskning av skatteuppskoven och de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i redogörelsen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Redogörelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Redovisning av skatteuppskov	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Redogörelsen	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteuppskov

Riksdagen lägger redogörelse 2008/09:RRS24 till handlingarna.

Stockholm den 10 november 2009

På skatteutskottets vägnar

Lennart Hedquist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lennart Hedquist (m), Lars Johansson (s), Annicka Engblom (m), Laila Bjurling (s), Ulf Berg (m), Jörgen Johansson (c), Christin Hagberg (s), Lena Asplund (m), Fredrik Olovsson (s), Lennart Sacrédeus (kd), Jessica Polfjärd (m), Marie Engström (v), Karin Nilsson (c), Helena Leander (mp), Hans Olsson (s), Birgitta Eriksson (s) och Lars Tysklind (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlas Riksrevisionens styrelses redogörelse 2008/09:RRS24 om regeringens redovisning av skatteuppskov. Till grund för redogörelsen finns granskningsrapporten Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag (RiR 2009:3). Rapporten publicerades den 17 april 2009. Rapporten ingår i Riksrevisionens program Offentliga finanser.

Redogörelsens huvudsakliga innehåll

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. pensionssparavdraget. Med anledning av granskningen har Riksrevisionens styrelse överlämnat redogörelse 2008/09:RRS24 till riksdagen.

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

Enligt Riksrevisionen har det varit en återkommande iakttagelse i flera rapporter inom programmet Offentliga finanser 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.

Utskottets överväganden

Redovisning av skatteuppskov

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Redogörelsen

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av två av de finansiellt mest betydande uppskavsreglerna i skattesystemet, dels uppskov med beskattning av vinst i samband med försäljning och köp av en permanentbostad, dels avdrag för pensionssparande. 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. Till större delen, ca 90 %, utgjordes dessa av studielån. Skatteuppskoven har även uppvisat en betydligt snabbare tillväxttakt än den statliga utlåningen. Detta gäller särskilt bostadsuppskoven som ökat med över 600 % sedan 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 enligt redogörelsen 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 enligt redogörelsen 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. Några huvudpunkter i de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i redogörelsen är att redovisningen av hur utestående skatteuppskov värderas och hur de ska bedömas i ett längre perspektiv bör förbättras, bl.a. i årsredovisningen för staten och i skatteutgiftsredovisningen. Vidare bör principer utvecklas för när regeländringar som rör skatteuppskov kan användas för finansiering av andra åtgärder, och regeringen bör noga följa utvecklingen av skatteuppskoven mot bakgrund av den större geografiska utvidgning av rätten till

uppskov som EU-medlemskapet fört med sig. Även de risker som skatteavtal med andra länder medför bör uppmärksammas. Riksrevisionen efterlyser även en löpande utvärdering av skatteuppskovens måluppfyllelse som bör ställas mot alternativa åtgärder för att uppnå samma mål.

Utskottets ställningstagande

I en tidigare granskning har Riksrevisionen tagit upp regeringens redovisning av skatteutgifter, dvs. stöd som lämnas via statsbudgetens inkomstsida. Syftet med den granskningen har varit att identifiera risker och problem som kan påverka de offentliga finanserna, budgetdisciplinen och transparensen i statsbudgeten. Utskottet har uppmärksammat den granskningen och regeringens pågående arbete med att förbättra skatteutgiftsredovisningen vid behandlingen av regeringens redovisning till riksdagen av skatteutgifterna (bet. 2007/08:SkU32 och 2008/09:SkU33).

Riksrevisionens granskning av skatteutgifterna liksom den ifrågasvarande granskningen av två av de mest omfattande skatteuppskovssystemen är ett värdefullt bidrag till arbetet med att tydliggöra skattesystemets roll som en del i samhällets stöd inom olika områden och hur effektivt det fungerar från ett administrativt perspektiv och utifrån de principer som har legat till grund för utformningen av det. Enligt utskottets uppfattning bör redovisningen av omfattningen och effekterna av skatteutgifterna, bl.a. skatteuppskov av olika slag, kunna utvecklas till att bli ett mer aktivt hjälpmedel i riksdagens löpande budget- och lagstiftningsarbete.

Skattereformens grundläggande principer om bl.a. neutralitet och likformighet vid beskattningen, vilka enligt utskottets mening bör vara utgångspunkt för varje förändring i systemet, tillgodoses normalt bäst genom generellt utformade regler med så få undantag som möjligt. Avigsidorna med uppskjuten beskattning, inte minst från ett internationellt perspektiv, har även uppmärscammats i Skattebasutredningens betänkande *Våra skatter?* (SOU 2002:47). Med få särregler minskas komplexiteten i regelsystemet som då också blir enklare att förstå och tillämpa. Vikten av enkla regler och att löpande ompröva de existerande särreglerna i skattesystemet ingår i de riktlinjer för skattelagstiftningen som riksdagen antog för ett par år sedan. I den miljö som skattelagstiftningen befinner sig i sedan inträdet i EU finns det i dag också ett mycket starkare incitament än tidigare att göra en än djupare prövning av om en skatteuppskovsregel verkligen är den bästa lösningen för att åstadkomma ett visst eftersträvat resultat. De utvidgningar av t.ex. bostadsuppskovsreglerna som är en anpassning till de krav som följer av vårt medlemskap i EU har medfört en ökad administration för att rimliga kontrollmöjligheter ska kunna upprätthållas. Detta har samtidigt ökat komplexiteten i regelsystemet.

Riksrevisionen har tagit upp risker med uppskjuten beskattning även utifrån en enskild persons perspektiv. Den som får ett uppskov står en risk för att skatteuttaget är högre vid den senare tidpunkt när beloppet tas upp

till beskattning, vilket kan göra uppskovet ekonomiskt oförmånligt i förhållande till om skatten hade betalats direkt. Detta gäller båda de typer av uppskov som Riksrevisionen granskat särskilt. Ytterligare ett exempel som Riksrevisionen nämner är att betalningar utöver den övre gräns, f.n. 12 000 kr om året, som gäller för avdragsrätten för pensionspremier blir en förlustaffär utifrån rent skattemässiga överväganden för den som inte har anpassat nivån på sina premiebetalningar till ändrade avdragsregler. Premiebetalningar under 12 000 kr om året kan däremot vara skattemässigt lönsamma för den som betalar statlig inkomstskatt på förvärvsinkomsten. För tjänsteinkomster under brytpunkten för statlig skatt kan det dock ifrågasättas om det är skattemässigt lönsamt att pensionsspara med skatteuppskov. I den mån pensionssparandet framöver ska stimuleras kan det ske på annat sätt än genom skatteuppskov.

De risker med uppskjuten beskattning för både staten och för enskilda som tas upp i Riksrevisionens granskning understryker vidare enligt utskottets mening vikten av att i det praktiska lagstiftningsarbetet tillämpa den riktlinje angående omprövning av särregler i skattesystemet som riksdagen tidigare har ställt sig bakom. Även i de fall det kan finnas skäl för att behålla eller införa regler som innebär skatteuppskov bör andra möjligheter inom eller utanför skattesystemet prövas.

Riksrevisionen anför i redogörelsen att det är svårt att få fram information om ackumulerade skattekrediter. Regeringen redovisar inte någon kontinuerlig bedömning av den ackumulerade skattecredit eller de skattefordringar som uppskovsreglerna leder till. 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 m.m. som kan vara svårt 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.

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 direktiv för en översyn av budgetlagen (dir. 2009:55). Av direktiven framgår att den särskilde utredaren ska pröva om det finns skäl att införa ytterligare och tydligare normering av årsredovisningen för staten. I budgetpropositionen för 2010 har regeringen vidare ställt sig positiv till att utveckla redovisningen av skatteuppskov till riksdagen. Med ledning av bl.a. revisorernas iakttagelser kommer regeringen att närmare överväga innehållet i och formen för en sådan redovisning. Riksrevisionens rekommendationer aktualiserar behovet av en översyn av berörda skatteuppskoven vara eller inte vara. Utskottet förutsät-

ter därför att vad Riksrevisionen har presenterat för riksdagen i redogörelse 2008/09:RRS24 och vad som där anförts om redovisningen av skatteutgifter kommer att beaktas i regeringens fortsatta överväganden.

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2008/09:RRS24 Riksrevisionens styrelses redogörelse om regeringens redovisning av skatteuppskov.