

# Skatteutskottets betänkande 2021/22:SkU30

## Redovisning av skatteutgifter 2022

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.  
Inga motioner har väckts i ärendet.

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2021/22:98 Redovisning av skatteutgifter 2022.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Redovisning av skatteutgifter 2022 .....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Skrivelsen.....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av skatteutgifter 2022**

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:98 till handlingarna.

Stockholm den 2 juni 2022

På skatteutskottets vägnar

*Jörgen Hellman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Helena Bouveng (M), Eric Westroth (SD), Sultan Kayhan (S), Ulla Andersson (V), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Gulan Avci (L), Anne Oskarsson (SD), Lorentz Tovatt (MP), Kjell Jansson (M), Eva-Lena Jansson (S) och Jasmin Farid (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkande behandlar utskottet skrivelse 2021/22:98 Redovisning av skatteutgifter 2022. Skrivelsen redovisas i bilagan.

Inga motioner har väckts i ärendet.

## Bakgrund

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak som utgifter på statsbudgetens utgiftssida. Men det finns också stöd eller utgifter som går via skattesystemet, s.k. skatteutgifter. Skatteutgifterna påverkar statsbudgetens inkomstsida, och budgetlagen (2011:203) föreskriver att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen (10 kap. 4 §).

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen består av tre delar. I den första delen sätts de existerande skatte-reglerna i relation till en jämförelsenorm, vilket gör det möjligt att identifiera olika skatteutgifter. Avsnittet innehåller beskrivningar av de jämförelsenormer som har valts för de olika skatteslagen. Vidare beskrivs de beräkningsmetoder som används. I den första delen beskrivs också hur skatteutgifterna bör betraktas ur ett budgetperspektiv och hur de största skatteutgifterna inom de olika skatteslagen redovisas. Slutligen redogörs för vilka skatteutgifter som har tillkommit sedan föregående års redovisning. I den andra delen redovisas skatteutgifter och skattesanktioner för åren 2021–2024. Redovisningen sker i tabeller och är uppdelad efter skatteslag. Den tredje delen innehåller en kort beskrivning av varje enskild skatteutgift, och aktuella bestämmelser för respektive skatteutgift anges.

# Utskottets överväganden

## Redovisning av skatteutgifter 2022

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens redovisning av skatteutgifter 2022 till handlingarna.

### Regeringens skrivelse

I skrivelsen redogör regeringen för skatteutgifter för åren 2021–2024. Skatteutgifterna redovisas även i utgiftsbilagorna i budgetpropositionen. Där redovisas även nyttillkomna och reviderade skatteutgifter. I normalfallet uppdateras däremot inte de skatteutgifter som redovisas i denna skrivelse inför budgetpropositionen.

Redovisningen av skatteutgifter fyller i allt väsentligt två syften. Det första och mest centrala är att synliggöra de stöd till företag och hushåll som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. Många av skatteutgifterna har införts, mer eller mindre uttalat, som medel inom specifika utgiftsområden som t.ex. bostad, miljö, arbetsmarknad eller näringsliv i syfte att stärka dessa områden. Ur ett budgetperspektiv kan de därför ofta jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. För de skatteutgifter som kan jämföras med stöd på budgetens utgiftssida anges därför vilket utgiftsområde som skatteutgiften huvudsakligen kan hänföras till, och de inkluderas också i de resultatredovisningar som regelbundet lämnas för olika utgiftsområden. På detta sätt ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika områden i budgeten.

Det andra syftet är att beskriva graden av enhetlighet i skattereglerna. En sådan beskrivning kräver – liksom synliggörandet av stöden – att en norm för skatteuttaget definieras. I den redovisning som lämnas här består jämförelsenormen av enhetlig beskattning. Med enhetlig beskattning avses att den inom varje skatteslag i princip är enhetlig och utan undantag.

Även om skatteutgifter oftast kan ses som ett alternativt medel inom specifika utgiftsområden, finns det även skatteutgifter som uppkommit till följd av den praktiska hanteringen i skattesystemet. Det kan vara av administrativa skäl såsom enkelhet, legitimitet eller för att undvika oacceptabla konsekvenser för den enskilde. I sådana fall är skatteutgiften skattetekniskt motiverad. Även om de skattetekniskt motiverade skatteutgifterna medför ett stöd för de grupper eller verksamheter som berörs saknar de direkt koppling till budgetens utgiftssida genom att de inte inkluderas i de resultatredovisningar som regelbundet lämnas för olika utgiftsområden.

Skatteutgifter kan inte alltid jämföras med stöd på utgiftssidan. En skattesats som är lägre än normen inom skatteutgiftsredovisningen kan t.ex.

vara hög i ett internationellt perspektiv, varför en skatteutgift inte definitions- mässigt ska ses som ett stöd eller en subvention.

En skatteutgift uppstår om skatteuttaget för en viss grupp eller en viss kategori av skattebetalare är lägre än vad som är förenligt med normen. Ett exempel är den reducerade mervärdesskattesatsen på livsmedel som är 12 procent. Normen är i detta fall 25 procent, och skatteutgiften utgörs av skillnaden mellan 25 och 12 procent multiplicerat med underlaget.

Förutom skatteutgifter redovisas i förekommande fall även skatte- sanktioner, där skatteuttaget är högre än den angivna normen. Exempel på skattesanktioner är fastighetsskatt på lokaler, industrienheter och elproduk- tionsenheter. Dessa skatter utgör skattesanktioner till den del de inte reducerar inkomstskatten.

Huvudprincipen är att redovisningen är heltäckande, dvs. samtliga identifierade skatteutgifter redovisas. I vissa fall är avsteg från principen nödvändiga av praktiska skäl. På punktskatteområdet är utgångspunkten att redovisa de skatteutgifter där en norm för skatteuttaget kan definieras och där skatteintäkterna från en enhetligt utformad skatt överstiger 1 procent av de totala skatteintäkterna.

Om en skatteutgift slopas leder det i normalfallet till högre skatteintäkter och därmed till en budgetförstärkning för offentlig sektor på samma sätt som om en utgift på statsbudgetens utgiftssida slopas. Beräkningarna av skatteutgifter ger dock inte någon exakt uppskattning på den möjliga intäktsförstärkningen om en skatteutgift slopas. Detta har flera skäl, bl.a. att beräkningarna är statiska och inte tar hänsyn till beteendeffekter eller indirekta effekter.

### *Skatteutgifter2022*

Den största skatteutgiften inom tjänsteinkomstbeskattningen är avdrag för resor till och från arbetet, och den beräknas uppgå till 5,4 miljarder kronor. Den största skatteutgiften inom kapitalinkomstbeskattningen är avkastning på eget hem, och beräknas uppgå till 31,8 miljarder kronor.

Bland de skatteutgifter som rör socialavgifter är skatteutgiften för tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifter för personer mellan 19 och 23 år den största, och den beräknas uppgå till 12,3 miljarder kronor. Här återfinns också den största enskilda skattesanktionen som beräknas uppgå till 21,9 miljarder kronor och som avser socialavgifter på icke förmånsgrundande ersättningar för arbete.

Den största skatteutgiften inom mervärdesskatteområdet är den nedsatta mervärdesskatten på livsmedel, från 25 till 12 procent, och den beräknas uppgå till 36,7 miljarder kronor.

Den största skatteutgiften inom punktskatteområdet är nedsatt energiskatt på el inom industrin, och den beräknas uppgå till 14,4 miljarder kronor.

En skattereduktion minskar den slutliga skatten genom avräkning mot statlig inkomstskatt, kommunal inkomstskatt, inkomst av näringsverksamhet, statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift. Den enskilt största

skatteutgiften är skattereduktion för rotarbeten som beräknas uppgå till 13,1 miljarder kronor.

### *Nyttillkomna skatteutgifter*

Från och med årets skrivelse utgår redovisning av s.k. icke saldpåverkande skatteutgifter. Dessa skatteutgifter har tidigare beräknats till den höjning av transfereringen som skulle behöva göras om den skattebeläggs för att få samma storlek på transfereringen efter skatt, som den skattefria transfereringen. Höjningen av transfereringen antas öka de offentliga utgifterna, men samtidigt antas skatteintäkterna öka med samma belopp. Budgetsaldo påverkas således inte, och dessa skatteutgifter har därför klassats som icke saldpåverkande skatteutgifter. Exempel på icke saldpåverkande skatteutgifter är skattefriheten för barnbidrag och bostadstillägg för pensionärer. För uppgifter om offentliga skattefria transfereringar hänvisas till de berörda utgiftsområdena och utgiftsområdesbilagorna.

Normen för förvärvsinkomstbeskattningen ändras till att beskattning av arbetsinkomster för personer under 65 år blir norm för hela förvärvsinkomstbeskattningen. Det innebär att normen för personer över 65 år blir beskattning med det förhöjda grundavdraget. Ändringen görs mot bakgrund av att en mycket stor del av de skattskyldiga beskattas enligt denna norm (med ordinarie jobbskatteavdrag), på ett sätt som till allra största delen är likvärdigt (pensionsinkomst över 65 år) eller närliggande (sjuk- och aktivitetsersättning). Den förändrade normen innebär att en ny skatteutgift tillkommer i årets redovisning, G11 Skattereduktion för arbetsinkomster för personer över 65 år. En ny skattesanktion tillkommer också, G12 Ingen skattereduktion för övriga förvärvsinkomster (pension, föräldrapenning, a-kassa, sjukpenning m.m.). En sedan tidigare redovisad skatteutgift, skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning, redovisas i årets skrivelse som skattesanktion, G2 Lägre skattereduktion för personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

Den 1 januari 2022 började den nya lagen (2021:1256) om riskskatt för kreditinstitut att gälla. Det innebär att kreditinstitut ska betala riskskatt till staten om summan av kreditinstitutets skulder vid beskattningsårets ingång överstiger ett gränsvärde. I propositionen Riskskatt för kreditinstitut (prop. 2021/22:26) anges att förslaget kommer att beaktas i skrivelsen om skatteutgifter 2022. De förväntade intäkterna från riskskatten är 6,3 miljarder kronor 2022 och 7,6 miljarder kronor 2023 och framåt. År 2022 utgör intäkterna ca 0,25 procent av de totala skatteintäkterna. Eftersom en jämförelsenorm inte enkelt kan definieras redovisas skatten inte inom ramen för skatteutgiftsredovisningen.

En skattelättnad för cykelförmån infördes den 1 januari 2022, som innebär att en cykel som tillhandahålls av arbetsgivaren till anställda för privat bruk under vissa förutsättningar inte behöver förmånsbeskattas. Införandet av skattelättnaden ger upphov till skatteutgift A39 Skattelättnad för cykelförmån.

Mervärdesskatten på vissa reparationstjänster sänks från den redan nedsatta mervärdesskattenivån på 12 procent till 6 procent. Sänkningen gäller från den 1 juli 2022. Förändringen påverkar skatteutgift E15 Sänkt mervärdesskatt på vissa reparationer.

Den omsättningsgräns som undantar en beskattningsbar person från mervärdesskatt höjs från den tidigare nivån på 30 000 kronor till 80 000 kronor per beskattningsår. Höjningen gäller från den 1 juli 2022. Förändringen påverkar skatteutgift E21 Omsättningsgräns för mervärdesskatt.

Ett undantag från mervärdesskatt har införts vid köp av varor och tjänster av EU-organ i syfte att skänka vidare till en medlemsstat eller en tredje part, såsom en nationell hälsovårdsmyndighet eller ett sjukhus under den krissituation som orsakats av covid-19. Införandet ger upphov till skatteutgift E22 Mervärdesskatteundantag för vissa inköp av EU-organ med anledning av covid-19.

Utöver förändringar med hänsyn till ändrade regler har redovisningen av skatteutgifter för mervärdesskatt förändrats genom att skatteutgifterna E13 Kommersiell idrott, E14 (i förra årets upplaga) Transport i skidliftar och E16 (i förra årets upplaga) Entré till djurparker har slagits samman i E13 Vissa rekreations- och idrottstjänster av beräkningstekniska skäl. Skatteutgiften kommer att räknas till utgiftsområde 17. Därutöver har den skatteutgift som uppstår på grund av den nedsatta mervärdesskattesatsen på upphovsrätter, E14 Upphovsrätter, inte kvantifierats i år på grund av bristfälligt underlag.

Skatteutgift F14 Nedsatt energiskatt på el inom industrin och i datorhallar delas upp och redovisas från i år i skatteutgifterna F14 Nedsatt energiskatt på el inom industrin respektive i F15 Nedsatt energiskatt på el i datorhallar. Anledningen till uppdelningen är att det handlar om nedsättningar för olika ändamål. Skatteutgifterna kommer fortsatt att räknas till utgiftsområde 24.

Från och med den 1 juli 2022 finns en skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa (67 kap. 49–52 §§ inkomstskattelagen). Skattereduktionen uppgår till 25 procent av den sammanlagda avgift som en medlem har betalat till en svensk arbetslöshetskassa efter den 30 juni 2022. Införandet av reduktionen ger upphov till skatteutgift G10 Skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa.

### **Väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoser**

Skatteutgifterna har beräknats utifrån den senast tillgängliga prognosen. Mot bakgrund av en stor osäkerhet kring effekterna av Rysslands invasion av Ukraina bedöms storleken av de beräknade skatteutgifterna för innevarande och kommande år vara extra stor och redovisas inte särskilt.

Skatteutgift A17, Förmån av miljöanpassade bilar, har reviderats ned för 2021 och 2022, i huvudsak på grund av en förändrad framskrivningsmetod för förmånsbilsflottans sammansättning. Att regelverket föreslås förändras fr.o.m. den 1 juli 2022 påverkar skatteutgiften endast i mindre grad.

Skatteutgift C11, Schablonmässigt underlag för skatt på kapitalinkomster (på investeringssparkonto), uppstår om den faktiska avkastningen på



hushållens placeringar på investeringssparkonto (ISK) över- eller understiger den schablonmässigt framräknade avkastningen. I beräkningen jämförs skatteintäkterna från kapital på ISK med skatteintäkterna om värdeutvecklingen skulle ha beskattats enligt normen, dvs. när värdeutvecklingen uppkommer. Skatteutgiftens storlek beror på nivån på kapitalunderlaget, värdeutvecklingen på tillgångarna och statslåneräntan. Eftersom kapitalunderlaget är stort kan även förhållandevis små förändringar i tillgångsutvecklingen resultera i beloppsmässigt stora skillnader i storleken på skatteutgiften. Av osäkerhet och av beräkningstekniska skäl redovisas inte storleken på skatteutgiften i årets upplaga av skatteutgiftsredovisningen.

Skatteutgift E13, Vissa rekreations- och idrottstjänster, är en sammanlagning av de tidigare skatteutgifterna Kommersiell idrott, Transport i skidliftar och Entré till djurparker – detta på grund av förenkling och av beräkningstekniska skäl. Ändringen innebär att skatteutgift E13 är högre fr.o.m. 2022.

Skatteutgift G8, Skattereduktion för installation av grön teknik, har reviderats upp 2021–2023 jämfört med föregående års redovisning. Det preliminära utfallet för 2021 för de totala skattereduktionerna för det s.k. gröna avdraget uppgick till 961 miljoner kronor, jämfört med bedömningen om 198 miljoner kronor. Detta får som följd att skatteutgiften revideras upp från 0,20 till 0,96 miljarder kronor alla tre åren.

### *Åtgärder i extra ändringsbudgetar*

Regeringen har i de extra ändringsbudgetarna, propositionerna 2020/21:166, 2021/22:89 och 2021/22:113 föreslagit att utökade möjligheter till anstånd med skattebetalningar tillfälligt införs för skattskyldiga som redovisar avdragen preliminär skatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt. För de företag som beviljas anstånd uppstår en skattecredit och därmed en avvikelse i skattesystemet till den del där ränta och anståndsavgift inte motsvarar det faktiska värdet av krediten. Eftersom värdet av krediten är okänt kan skattekrediten inte uppskattas.

I Extra ändringsbudget för 2022 – Fler åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop. 2021/22:89) föreslog regeringen att den tillfälliga skatte- och avgiftsfriheten för förmån av fri parkering förlängs till att gälla fram t.o.m. den 30 juni 2022. Skatte- och avgiftsfriheten utgör en skatteutgift för inkomst av tjänst och särskild löneskatt.

### **Utskottets ställningstagande**

Sedan redovisningen av skatteutgifter inleddes i mitten av 1990-talet, i samband med att en ny budgetprocess infördes, har den genom åren utvecklats mot en allt större precision utifrån sitt syfte: att tydliggöra det statsstödd till företag och hushåll som skatteutgifterna representerar så att dessa kan prövas på samma sätt som anslagen på statsbudgetens utgiftssida.

Redovisningen ger en samlad överblick över de indirekta stöd till företag och hushåll som lämnas på budgetens inkomstsida. I många fall kan redovisningen utmytna i användbara ”prislappar” på skatteförmånlig behandling som kan bidra till bedömningen av utgiftsbehovet inom de olika utgiftsområdena när budgeten läggs fast under hösten.

I årets skrivelse redogör regeringen för skatteutgifter, dvs. effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen, för åren 2021–2024. Regeringen har under våren 2022, likt våren 2020 och 2021, presenterat ett stort antal åtgärder till följd av covid-19-pandemin för att lindra de ekonomiska följderna för fysiska personer, företag och hela samhälls-ekonomin.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:98 Redovisning av skatteutgifter 2022.