



Redovisning av skatteutgifter

Sammanfattning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2010/11:108 Redovisning av skatteutgifter 2011. Redovisningen ger en samlad överblick över de stöd till företag och hushåll som lämnas på budgetens inkomstsida, t.ex. i form av förmånliga skatteregler. Samtidigt är redovisningen den enda sammanställning som publiceras löpande som speglar regelavvikelser från enhetlig beskattning, vilken är en av grundpelarna i den skattereform som genomfördes 1990/91.

Utskottet konstaterar att regeringen i och med årets redovisning har tagit ytterligare ett steg i arbetet med att utveckla skatteutgiftsredovisningen för att den ska kunna bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet och vid beslut om skatteregler. Utskottet ser positivt på detta och förutsätter att tidigare synpunkter från utskottet och Riksrevisionen också i fortsättningen beaktas i utvecklingsarbetet kring skatteutgiftsredovisningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Redovisning av skatteutgifter 2011	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	8
Skrivelsen	8

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteutgifter 2011

Riksdagen lägger skrivelse 2010/11:108 till handlingarna.

Stockholm den 19 maj 2011

På skatteutskottets vägnar

Henrik von Sydow

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Henrik von Sydow (M), Ulf Berg (M), Fredrik Olovsson (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andrén (FP), Christina Karlsson (S), Karin Nilsson (C), Jessika Vilhelmsson (M), Helena Leander (MP), Lars Gustafsson (KD), David Lång (SD), Jacob Johnson (V) och Peter Persson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2010/11:108 Redovisning av skatteutgifter 2011. Skrivelsen är en redogörelse från regeringen och innehåller inte något yrkande.

Någon motion har inte väckts i ärendet.

Bakgrund

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak på statsbudgetens utgiftssida. Stöd förekommer även på statsbudgetens inkomstsida, s.k. skatteutgifter. Det kan exempelvis vara stöd i form av förmånliga skatteregler eller krediteringar på skattekonto.

Redovisningen av skatteutgifter fyller i allt väsentligt två syften. Det första och mest centrala är att synliggöra de indirekta stöd till företag och hushåll som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida, detta för att ge ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd. Det andra syftet härrör från ett önskemål om att beskriva graden av enhetlighet i skattereglerna. En sådan beskrivning kräver – liksom synliggörandet av stöden – att en norm för skatteuttaget preciseras. Den jämförelsenorm som tillämpas i skrivelsen för att bedöma om en viss regel ska ses som en skatteutgift utgår i huvudsak från principen om enhetlig beskattning, som är en av grundstenarna i skattereformen 1990/91. Detta innebär att beskattningen inom varje skatteslag som princip ska vara enhetlig och utan undantag. Typiskt sett innebär en skatteutgift, enligt principen om enhetlig beskattning, att skatteuttaget för en viss grupp eller en viss kategori av skattebetalare är lägre än vad som är förenligt med normen.

Som exempel på en skatteutgift kan nämnas att 12 % mervärdesskatt på livsmedel är en avvikelse från den allmänna skattesatsen på 25 %, som samtidigt är jämförelsenorm när det gäller mervärdesskatt. Skatteutgiften blir i detta fall skillnaden mellan 25 % och 12 % multiplicerat med underlaget för den lägre mervärdesskatten. Denna skatteutgift hör till utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Motsatsen till skatteutgift är skattesanktion. Skatteuttaget är då högre än den angivna normen. Den särskilda skatt som utgår på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer är ett exempel på en skattesanktion och hör till utgiftsområde 21 Energi.

En stor del av skatteutgifterna är, liksom i exemplen ovan, medel inom specifika politikområden. Som skatteutgifter betraktas emellertid även sådana regelavvikelser som är skattetekniskt motiverade, t.ex. för att uppnå

enkla skatteregler eller för att skattereglerna ska vara utformade så att de uppfattas som legitima och rimliga. Även om de skattetekniskt motiverade skatteutgifterna medför ett stöd för de grupper eller verksamheter som berörs, saknar de direkt koppling till olika politikområden. Ur ett budgetperspektiv kan de därför inte jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. Det finns ingen klar gräns mellan de skatteutgifter som utgör medel inom specifika politikområden och de skatteutgifter som är skattetekniskt motiverade. Ett antal skatteutgifter kan därför anses vara en blandning av dessa två grupper.

Vikten av en bra redovisning till riksdagen av skatteutgifter har framhållits av skatteutskottet och har även uppmärksamats i flera granskningar av Riksrevisionen och av Finanspolitiska rådet (se bet. 2007/08: SkU32, 2008/09: SkU33, 2009/10: SkU3 och 2009/10: SkU37 med hänvisningar). Riksrevisionen har genomfört en granskning av avvikelser från 1990/91 års skattereform som även berör principerna för redovisning av skatteutgifter (Riksrevisionens rapport RiR 2010:11 Enhetlig beskattning?).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för effekten på skatteintäkterna av de utgifter som tas via skattesystemet, s.k. skatteutgifter. Därmed ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd och satsningar i statsbudgeten. Skrivelsen är uppdelad i tre delar. I den första delen beskrivs den jämförelsenorm och de beräkningsmetoder som används i redovisningen. Vidare diskuteras kort relationen mellan skatteutgifter och samhällsekonomisk effektivitet. Den första delen avslutas med en sammanfattning av skatteutgifterna för 2011 och ett tematiskt avsnitt med en djupare beskrivning av skatteutgifter inom koldioxidbeskattningen. I den andra delen av skrivelsen presenteras en sammanfattande tabell över skatteutgifterna. I den tredje och sista delen ges en mer ingående beskrivning av de enskilda skatteutgifterna.

Utskottets överväganden

Redovisning av skatteutgifter 2011

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Genom den årliga skatteutgiftsredovisningen har riksdagen tillgång till en relativt utförlig sammanställning av förekommande skatteutgifter och skatteskänkningar. Redovisningen ger en samlad överblick över de stöd till företag och hushåll som lämnas på budgetens inkomstsida. Samtidigt är skatteutgiftsredovisningen den enda sammanställning som publiceras löpande som speglar regelavvikelser från enhetlig beskattning, vilken är en av grundpelarna i den skattereform som genomfördes 1990/91. Skatteutskottet har tidigare och senast i betänkande 2009/10:SkU37 framhållit vikten av att redovisningen i det fortsatta förbättringsarbetet får behålla sitt informationsvärde vad gäller avvikelser från skattereformen.

Det framgår av budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m.) att Finansdepartementet arbetar med att komplettera gällande praxis för redovisning av skatteutgifter baserad på en enhetlighetsnorm med en analys av hur denna norm förhåller sig till önskemålen om en samhällsekonomiskt effektiv beskattning. Enligt budgetpropositionen är skatteutgiftsredovisningen ett viktigt instrument när det gäller att för riksdagen redovisa avvikelser från en norm om enhetlighet. Det handlar om att utveckla indikatorer för samhällsekonomisk effektivitet som kan komplettera gällande redovisning. Arbetet med att komplettera redovisningen av skatteutgifter avses bidra till ökad tydlighet i avvägningen mellan var för sig angelägna önskemål samt kraven på skattepolitiken.

Skrivelsen har i år byggts ut med ett tematiskt avsnitt där en djupare beskrivning av en skatteutgift eller ett skatteutgiftsområde ska ges. Årets skrivelse innehåller en närmare beskrivning av skatteutgifter relaterade till koldioxidskatten, bl.a. hur EU:s system för handel med utsläppsrätter påverkat redovisningen av skatteutgifter på detta område. En generell förbättring i årets redovisning är att kommentarerna till varje enskild skatteutgift genomgående har försetts med hänvisning till det eller de lagrum som skatteutgiften kan hänföras till. Detta gör det lättare att snabbt identifiera den rättsliga grunden för varje enskild skatteutgift.

Utskottet konstaterar att regeringen i och med årets redovisning har tagit ytterligare ett steg i arbetet med att förbättra skatteutgiftsredovisningen för att den ska kunna bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet och

vid beslut om skatteregler. Utskottet ser positivt på detta och förutsätter att tidigare synpunkter från utskottet och Riksrevisionen också i fortsättningen beaktas i utvecklingsarbetet kring skatteutgiftsredovisningen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2010/11:108 Redovisning av skatteutgifter 2011.