

# Skatteutskottets betänkande 2019/20:SkU19

## Redovisning av skatteutgifter 2020

---

### Sammanfattning

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

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2019/19:98 Redovisning av skatteutgifter 2020.

## 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 2020 .....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Skrivelsen.....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av skatteutgifter 2020**

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:98 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2020

På skatteutskottets vägnar

*Jörgen Hellman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Tony Haddou (V), David Lång (SD), Ann-Christine From Utterstedt (SD), Mikael Damsgaard (M), Johan Hultberg (M), Erik Ottoson (M), Magdalena Schröder (M), Malin Danielsson (L), Martina Johansson (C), Caroline Helmersson Olsson (S), Dag Larsson (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Leif Nysmed (S), Julia Kronlid (SD), Mats Berglund (MP) och Larry Söder (KD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet skrivelse 2019/20:98 Redovisning av skatteutgifter 2020. Skrivelsen redovisas i bilaga 1.

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 fyra delar. I den första delen sätts de existerande skattereglerna 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 de största skatteutgifterna inom de olika skatteslagen redovisas. Slutligen redogörs för vilka skatteutgifter som har tillkommit sedan föregående års redovisning.

Den andra delen diskuterar skatteutgifter i förhållande till samhälls-ekonomisk effektivitet, riktlinjerna för skattepolitiken och jämställdhet. I den tredje delen redovisas skatteutgifter och skattesanktioner för åren 2019–2022. Uppgifterna redovisas i tabeller uppdelade efter skatteslag. Den fjärde delen innehåller en kort beskrivning av varje enskild skatteutgift och anger aktuella bestämmelser för respektive skatteutgift.

I skrivelsen noteras att skatteutgifterna har beräknats utifrån senast tillgängliga prognos. Mot bakgrund av en stor osäkerhet kring effekterna av smittspridningen av det nya coronaviruset bedöms de beräknade skatteutgifterna för innevarande och kommande år vara extra stora. Skatteutgiftsredovisningen 2020 har inte beaktat de förändringar av periodiseringsfond för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare av handelsbolag, samt de tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna som återfinns i Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:151, bet. 2019/20:FiU55, rskr. 2019/20:204).

# Utskottets överväganden

## Redovisning av skatteutgifter 2020

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens redovisning av skatteutgifterna 2020 till handlingarna.

### Regeringens skrivelse

I skrivelsen redogör regeringen för skatteutgifter, dvs. effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen, för åren 2019–2022. Förutom skatteutgifter redovisas i förekommande fall även skattesanktioner, där skatteuttaget är högre än den angivna normen.

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.

Den jämförelsenorm som har använts vid beräkningen av skatteutgifterna i denna skrivelse utgår i huvudsak från principen om enhetlig beskattning. Detta innebär att beskattningen inom varje skatteslag i princip ska vara enhetlig och utan undantag. Därför preciseras jämförelsenormen separat inom vart och ett av de olika skatteslagen: inkomstskatt, indirekt skatt på förvärvsinkomster, mervärdesskatt och punktskatter. Efter preciseringen sammanfattas normen utifrån de skattesatser som den implicerar inom varje skatteslag.

Beräkningen av skatteutgifterna baseras på en periodiserad redovisning, vilket innebär att skatteeffekterna avser det år den underliggande ekonomiska aktiviteten sker. Uppbördsförskjutningar beaktas således inte. Den grundläggande beräkningsmetoden för skatteutgifterna är statisk. Det innebär att ingen hänsyn tas till effekter på skattebasernas storlek som eventuellt uppkommer genom skattereglernas effekt på individers och företags beteenden.

En skatteutgift beräknas som skattenedsättningen multiplicerat med underlaget (skattebasen). Denna metod för att beräkna skatteutgifter kallas för skattebortfallsmetoden.

De allra flesta skatteutgifter påverkar det offentliga budgetsaldot genom att förändra skatteintäkterna. Dessa skatteutgifter klassas som saldpåverkande och beräknas med hjälp av skattebortfallsmetoden.

Det finns dock vissa skatteutgifter som inte påverkar budgetsaldot. Enligt normen för inkomstbeskattning ska offentliga transfereringar utgöra skattepliktig inkomst. Detta innebär att skattebefrielsen av vissa

transfereringar definieras som skatteutgifter, men sådana skatteutgifter påverkar inte budgetsaldot. Exempel på skattefria transfereringar är barnbidrag och bostadstillägg för pensionärer.

### *Nyheter i årets skrivelse*

I årets skrivelse har indelningen av skatteutgifter i avsnitt 3, Redovisning av skatteutgifter, och 4, Beskrivning av enskilda skatteutgifter, genomgått en stor redaktionell revidering; i sak är det dock fråga om en mindre revidering. De skatteutgifter som tidigare tillhörde de två separata kategorierna Intäkter i näringsverksamhet respektive Kostnader i näringsverksamhet, hänförs nu till den nya kategorin Intäkter och kostnader i näringsverksamhet. På motsvarande sätt har kategorierna Intäkter i kapital samt Kostnader i kapital slagits ihop till Intäkter och kostnader i kapital. Även kategorierna Socialavgifter samt Särskild löneskatt har sammanförts till kategorin Socialavgifter och särskild löneskatt. Dessutom har den information som tidigare funnits i avsnitt 1.4, Skatteutgifterna ur ett budgetperspektiv och i relation till de totala skatteintäkterna (tabell 1.2 i SKUT 2019) ersatts av motsvarande information i tabellnoter i direkt anslutning till tabellerna i avsnitt 3, Redovisning av skatteutgifter.

### *Väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna*

Riksrevisionen rekommenderade 2017 i sin granskningsrapport Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den? (RiR 2017:12) bl.a. att i redovisningen av befintliga skatteutgifter redovisa och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser. I skrivelsen redovisas därför de skatteutgifter vars prognostiserade utveckling väsentligen förändrats jämfört med föregående års skatteutgiftsredovisning och vad denna skillnad beror på.

Skatteutgiften C4 Utdelning och kapitalvinst på kvalificerade andelar är lägre än i förra åretsredovisning på grund av att utfallet för 2018 var lägre än väntat. Skatteutgiften C6 Värdeförändring på eget hem och bostadsrätt är lägre än i förra årets redovisning, och negativ för åren 2019 till 2022, till följd av att prognosen för statslåneräntan har reviderats ned.

Skatteutgiften C7 Värdeförändring på aktier m.m. är högre för 2019 än i förra årets redovisning på grund av att utfallet för 2019 var högre än väntat. Skatteutgiften C7 Värdeförändring på aktier m.m. är negativ för 2020 på grund av att aktieprisindex under 2020 förväntas vara negativt under året.

Skatteutgiften C8 Nedsatt kapitalvinstskatt vid försäljning av eget hem och bostadsrätt är högre än i förra årets redovisning på grund av att prognosen för fastighetspriserna reviderats upp.

Skatteutgiften C11 Schablonmässigt underlag för kapitalinkomstskatt (på investeringssparkonto) har reviderats ned jämfört med förra årets redovisning och beräknas uppgå till –77 miljarder kronor. Det beror på att den förväntade utvecklingen på aktiemarknaden under 2020 är negativ och betydligt lägre än

den procentsats som används för att beräkna schablonintäkten på investeringssparkontot. År 2021 har skatteutgiften reviderats upp jämfört med förra året eftersom aktieprisutvecklingen förväntas öka mer än schablonintäkten på investeringssparkonto.

Skatteutgifterna (D) avseende socialavgifter och särskild löneskatt liksom skattesanktion (I10) redovisas, i årets skrivelse utan indirekta effekter på bolagsskatt respektive kapitalinkomstskatt, för att öka jämförbarheten med andra skatteutgifter och skattesanktioner. Därmed framstår dessa skatteutgifter samt skattesanktionen som betydligt större jämfört med i tidigare års skrivelse.

Skatteutgifterna D10–D13 avseende nedsatt särskild löneskatt för egenföretagare och anställda som fyllt 65 år är högre jämfört med förra årets redovisning till följd av att den särskilda löneskatten för äldre, på 6,15 procent, slopades från den 1 juli 2019.

Skatteutgiften F7 Energiskattebefrielse på bränsle för inrikes sjöfart är betydligt högre än i förra årets redovisning på grund av ny prognoskälla för energianvändningen inom inrikes sjöfart.

Skatteutgiften F21 Koldioxidskattebefrielse på bränsle för inrikes sjöfart är betydligt högre än i förra årets redovisning på grund av ny prognoskälla för energianvändningen inom inrikes sjöfart.

### *Skatteutgifter 2020*

Den största skatteutgiften inom tjänsteinkomstbeskattningen är avdrag för resor till och från arbetet, som för inkomståret 2020 beräknas uppgå till ca 5,6 miljarder kronor.

Den största skatteutgiften inom kapitalinkomstbeskattningen är avkastning på eget hem. För inkomståret 2020 bedöms skatteutgiften uppgå till 21,2 miljarder kronor.

Bland de skatteutgifter som rör socialavgifter är skatteutgiften avseende nedsatt särskild löneskatt för anställda som fyllt 65 år och är födda 1938 eller senare den största. Inkomståret 2020 beräknas denna skatteutgift uppgå till 5,7 miljarder kronor.

Den största skatteutgiften inom mervärdesskatteområdet uppstår genom den sänkta mervärdesskatten på livsmedel från 25 till 12 procent. Inkomståret 2020 beräknas denna skatteutgift uppgå till 33 miljarder kronor.

Den största skatteutgiften inom punktskatteområdet är nedsatt energiskatt på el inom industrin och i datorhallar, vilken uppgår till 15,3 miljarder kronor inkomståret 2020.

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 10,1 miljarder kronor inkomståret 2020.

Den största enskilda skattesanktionen uppgår till 22,4 miljarder kronor för 2020 och avser socialavgifter på icke förmånsgrundande ersättningar för arbete.

De icke saldpåverkande skatteutgifter som redovisas i skrivelsen beräknas för inkomståret 2020 uppgå till 40,4 miljarder kronor.

### *Samhällsekonomisk analys av skatteutgifterna*

I skrivelsen görs ett försök att belysa olika aspekter av skatteutgifterna. Först beskrivs vad som menas med begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Samhällsekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används på ett effektivt sätt för att skapa så hög välfärd i samhället som möjligt. Enligt skrivelsen kan det vara samhällsekonomiskt motiverat med avvikelser från enhetlig beskattning om de förbättrar effektiviteten och därmed välfärden i samhället. Det anges att det oftast inte är praktiskt möjligt att göra en kvantitativ bedömning av en skatteutgifts bidrag till förbättrad samhällsekonomisk effektivitet, även om det vore önskvärt, då det ställer stora krav på data och metod. En kvalitativ bedömning går dock ofta att göra. Vidare diskuteras möjligheterna att bedöma olika skatteutgifter utifrån deras bidrag till samhällsekonomisk effektivitet.

Sedan diskuteras skatteutgifter i förhållande till principer för skattepolitiken. Skatteutgifter kan även analyseras utifrån hur de bidrar till ett välfungerande skattesystem. Grundläggande principer för skattesystemet kan t.ex. vara att skattesystemet ska uppfattas som legitimt och rättvist och att skattereglerna ska vara generella och tydliga.

Skatteutgifter kan även ha effekter för främst den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. I skrivelsen anges indikatorer som kan användas för att bedöma hur skatteutgifter påverkar jämställdheten.

Vidare beskrivs och analyseras den enskilda skatteutgiften avseende B4, Tonnagebeskattning. Tonnagebeskattning innebär att bolagsskatt tas ut på en schablonmässigt beräknad inkomst i stället för ett skattemässigt resultat beräknat enligt vanliga regler. Från och med den 1 januari 2017 kan vissa rederier välja att tonnagebeskattas. För att ett rederi ska kunna ansöka om att bli tonnagebeskattat hos Skatteverket måste vissa krav vara uppfyllda. Tonnaget utgör ett volymmått på den potential som fartygen innehar att frakta gods eller passagerare. Denna potential används för att beräkna en schabloniserad inkomst för den tonnagebeskattande verksamheten (39 b kap. 8 § inkomstskattelagen, IL). Den schabloniserade inkomsten beskattas sedan med gällande bolagsskattesats. Tonnageinkomsten påförs rederiet oberoende av det faktiska resultatet för verksamheten. När systemet infördes i Sverige var det uttalade syftet att ge svenska rederier i internationell trafik konkurrensvillkor som är likvärdiga med villkoren för rederier i jämförbara länder i Europa. Arbetsvillkoren på fartyg med annan flaggstat än svensk kan i relativt stor omfattning skilja sig från de villkor som gäller på svenskflaggade fartyg. Därför kan en ökad svensk handelsflotta även medföra tryggare



arbetsvillkor för svenska sjömän. Dessutom arbetar Sverige internationellt med att förordna miljömässiga förbättringar inom sjöfarten. Detta ställer krav på sjöfarts-utbildning och ett starkt maritimt kluster. En stärkt svensk handelsflotta kan bidra till att skapa förutsättningar för att uppnå detta.

När reglerna om tonnageskatt infördes beräknades den offentligfinansiella effekten av förslaget med hjälp av data för rederier för åren 2003–2012. Den offentligfinansiella nettokostnaden av att införa systemet med tonnagebeskattning beräknades till ca 45 miljoner kronor per år. För att kunna beräkna skatteutgiften behövs uppgifter om rederiernas tonnageskatt samt en uppskattad skatteberäkning enligt konventionell beskattning. Eftersom uppgifter om vilka som ansökt om tonnagebeskattning inte är offentliga går det inte att beräkna storleken på skatteutgiften. Det är frivilligt för rederierna att ansluta sig till tonnagebeskattning vilket gör att den skatteutgift reglerna utgör främst är att anse som en avvikelse som minskar statens skatteintäkter, dvs. en utgift.

Den samhällsekonomiska effekten av tonnagebeskattning är svår att bedöma. Omkring 90 procent av Sveriges export och import transporteras någon gång under transportkedjan med fartyg. Att sammanväga olika faktorer såsom sysselsättningen i de svenska hamnarna, ökning av den svenska handelsflottan, förutsättningarna för praktikplatser avseende sjöfarts- och befälsutbildning och investeringar i ny svensk fartygsteknik samt påverkan på miljö och säkerhetsfrågor, och göra en bedömning av effekterna är svårt, speciellt då det kan ta tid innan de positiva effekterna får genomslag. Därutöver ska tilläggas en bedömning av betydelsen för Sverige av en svensk handelsflotta utifrån beredskapsskäl.

Det är i första hand juridiska personer, och inte fysiska personer, som berörs av tonnagebeskattning. Effekterna på ekonomisk jämställdhet och fördelning är därför främst indirekta genom ägande och drivande av företag. Sjöfartsverksamheten är starkt mansdominerad. Således, ur ett jämställdhetsperspektiv, innebär tonnagebeskattningen att män gynnas.

## 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.

I årets skrivelse redogör regeringen för skatteutgifter, dvs. effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen, för åren 2019–2022. Regeringen har dock under våren 2020, till följd av covid-19-pandemin, presenterat ett stort antal åtgärder, dels i fem extra ändringsbudgetar, dels i propositionen Vårändringsbudget för 2020, för att lindra de ekonomiska följderna för fysiska personer, företag och hela samhällsekonomin. Skatteutgiftsredovisningen 2020 har inte beaktat de förändringar av

periodiseringsfond för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare av handelsbolag, samt de tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna som återfinns i Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:151, bet. 2019/20:FiU55, rskr. 2019/20:204).

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:98 Redovisning av skatteutgifter 2020.