

Skatteutskottets betänkande 2024/25:SkU22

Redovisning av skatteutgifter 2025

Sammanfattning

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

Behandlade förslag

Skrivelse 2024/25:98 Redovisning av skatteutgifter 2025.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

 Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....4

Utskottets överväganden.....5

 Redovisning av skatteutgifter 20255

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag12

 Skrivelsen.....12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteutgifter 2025

Riksdagen lägger skrivelse 2024/25:98 till handlingarna.

Stockholm den 10 juni 2025

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Eric Westroth (SD), Boriana Åberg (M), Marie Olsson (S), Bo Broman (SD), Fredrik Ahlstedt (M), Markus Wiechel (SD), Mathias Tegnér (S), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Anders Ådahl (C), Jimmy Ståhl (SD), Annika Hirvonen (MP), Anders Ekegren (L), Marcus Andersson (S) och Lena Bäckelin (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet skrivelse 2024/25:98 Redovisning av skatteutgifter 2025. Skrivelsen redovisas i bilagan.

Inga motioner har väckts i ärendet.

Bakgrund

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak i form av utgifter i statens budget. Men det finns också stöd som går via skattesystemet i form av s.k. skatteutgifter som påverkar statsbudgetens inkomstsida. Skatteutgifter kan ses som de effekter på skatteintäkterna som uppstår till följd av särregleringar i skattelagstiftningen. I budgetlagen (2011:203) anges att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen (10 kap. 4 §).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller tre kapitel. I det första kapitlet beskrivs i korthet den jämförelsenorm och de beräkningsmetoder som används i redovisningen. I kapitlet redogörs också för de mest väsentliga nyheterna i redovisningen jämfört med förra årets skrivelse. I det andra kapitlet redovisas beräkningar och prognoser över skatteutgifterna för 2024–2026. Skatteutgifterna redovisas i tabeller och är uppdelade efter skatteslag. I det tredje och sista kapitlet beskrivs de enskilda skatteutgifterna.

Utskottets överväganden

Redovisning av skatteutgifter 2025

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens redovisning av skatteutgifter 2025 till handlingarna.

Regeringens skrivelse

Redovisningen av skatteutgifter kan sägas fylla i huvudsak två syften. Det första och mest centrala syftet är att synliggöra de stöd till företag och hushåll som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis har samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. Många av skatteutgifterna har införts, mer eller mindre uttalat, som medel inom specifika utgiftsområden såsom bostad, miljö, arbetsmarknad och näringsliv i syfte att stötta dessa områden. Ur ett budgetperspektiv kan de därför ofta jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. För skatteutgifter som kan jämföras med stöd på budgetens utgiftssida anges därför vilket utgiftsområde som skatteutgiften i första hand kan hänföras till. Genom att redovisa skatteutgifter på de olika utgiftsområdena ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika områden i budgeten. Skatteutgifter kan dock inte alltid jämföras med stöd på utgiftssidan. En skattesats som är lägre än jämförelsenormen inom skatteutgifts-redovisningen kan t.ex. vara hög i ett internationellt perspektiv, varför en skatteutgift inte definitionsmässigt ska ses som ett stöd eller en subvention.

Det andra syftet med redovisningen är att belysa graden av enhetlighet i skattesystemet. Genom att minska enhetligheten och öka komplexiteten i skattesystemet kan skatteutgifter sägas gå emot principen om att skattereglerna ska vara generella och tydliga. Att bedöma graden av enhetlighet kräver att en jämförelsenorm för skatteuttaget definieras och att avvikelserna synliggörs. Jämförelsenormen som ligger till grund för skatteutgifterna som redovisas i denna skrivelse härstammar från betänkandet Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning (SOU 1995:36) och utgår från principen om enhetlig beskattning.

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. Jämförelsenormen är i detta fall 25 procent och skatteutgiften utgörs av skillnaden mellan 25 och 12 procent multiplicerat med underlaget. Förutom skatteutgifter redovisas även s.k. skattesanktioner, som betyder att skatteuttaget är högre än den angivna normen. Ibland kallas skatteutgifter och skattesanktioner gemensamt för skatteavvikelser.

Skatteutgifter kan också uppkomma 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 betraktas skatteutgiften som skattetekniskt motiverad. Även om de skattetekniskt motiverade skatteutgifterna i vissa fall innebär ett stöd för grupper eller verksamheter, saknar de direkt koppling till något av budgetens utgiftsområden.

Om en skatteutgift slopas leder det i normalfallet till högre skatteintäkter och därmed till en budgetförstärkning för den offentliga sektorn på samma sätt som om en utgift på statsbudgetens utgiftssida slopas. Beräkningarna av skatteutgifter ger dock inte någon exakt uppskattning av den möjliga intäktsförstärkningen om en skatteutgift slopas. Detta beror bl.a. på att beräkningarna inte tar hänsyn till beteendeeffekter eller s.k. indirekta effekter som kan uppstå på andra skatteslag.

Jämförelsenorm, beräkningsmetoder samt skatteutgifter och samhällsekonomisk effektivitet

Den jämförelsenorm som används vid beräkningen av skatteutgifterna i denna skrivelse utgår i huvudsak från principen om enhetlig beskattning. Med enhetlig beskattning avses att beskattningen inom varje skatteslag i princip är enhetlig och utan undantag.

Redovisningen av skatteutgifterna är periodiserad, vilket innebär att skatteutgifterna avser det år då den underliggande ekonomiska aktiviteten sker. Hur skatteutgifterna påverkar statens kassamässiga inkomster redovisas därmed inte.

Samhällsekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används på ett effektivt sätt för att skapa så hög välfärd i samhället som möjligt. Skatter, oavsett om de är enhetliga eller inte, orsakar vanligen snedvridningar och en ineffektiv resursallokering i samhället. I vissa fall kan avvikelser från enhetlig beskattning, åtminstone teoretiskt sett, förbättra effektiviteten och därmed höja välfärden i samhället. Avvikelser, och de skatteutgifter som uppstår, kan då anses vara samhällsekonomiskt motiverade. En viktig fråga är således om en skatteutgift kan anses förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten och därmed välfärden.

Hur en skatteutgift påverkar välfärden beror på vilken värdegrund som bedömningen utgår från, exempelvis vilken vikt som läggs vid fördelningen av tillgångar. En vanligt förekommande förenkling är att en åtgärd antas leda till ökad välfärd om vinsterna för dem som vinner på en regelförändring kan kompensera förlusterna för dem som förlorar på den. De som gynnas av en skatteutgift är typiskt de som agerar på den aktuella marknaden, tillhör målgruppen för åtgärden eller påverkas av den externa effekt som internaliseras. De som missgynnas kan vara svåra att identifiera eftersom effekterna av en förändrad resursallokering kan vara vitt spridda i ekonomin. De troliga förlorarna är de som agerar på närliggande marknader, tillhör en likartad eller

konkurrerande målgrupp eller bidrar till den externa effekten. Utifrån ekonomisk teori kan ett antal indikatorer användas för att bedöma om en skatteutgift förbättrar den samhällsekonomiska effektiviteten, däribland att realinkomsten eller sysselsättningen ökar, att snedvridningen av resursallokeringen minskar, eller att negativa externa effekter minskar. Även om det vore önskvärt att göra en kvantitativ bedömning av en skatteutgifts bidrag till förbättrad samhälls-ekonomisk effektivitet är detta oftast inte praktiskt möjligt eftersom det ställer stora krav på data och metod. En kvalitativ bedömning går dock ofta att göra. Ytterst måste det demokratiska beslutssystemet värdera förändringen och anse att den nya fördelningen är acceptabel.

Befintliga skatteutgifter bör regelbundet analyseras och omprövas. Tidigare har fördjupade analyser av enskilda skatteutgifter ur perspektivet samhälls-ekonomisk effektivitet redovisats i skrivelsen. En analys av skatteutgifter kan inkludera klargöranden av om de särregleringar som ger upphov till skatteutgifterna fortfarande uppfyller sitt ursprungliga syfte och om syftet i så fall uppnås på ett effektivt sätt. Analyser ur samhällseffektivitets- och sysselsättningsperspektiv görs när regeringen överlämnar skatteförslag till riksdagen som innebär att nya skatteutgifter (eller skattesanktioner) införs.

Nya skatteutgifter

Skatteutgift C11, Skattefri grundnivå för sparande, har tillkommit i årets redovisning. Sedan den 1 januari 2025 gäller en skattefri grundnivå för sparande på ett investeringssparkonto, i en kapitalförsäkring eller för avtal om sparande i en s.k. PEPP-produkt (paneuropeisk privat pensionsprodukt). Den skattefria grundnivån är 150 000 kronor 2025 och 300 000 kronor fr.o.m. 2026.

Skatteutgift E15, Inträde till idrottsliga evenemang anordnade av stat, kommun och ideella föreningar, och skatteutgift E16, Konstnärers framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk (gage), har tillkommit i årets redovisning till följd av att normen för mervärdesskatt justerats. Normändringen innebär att dessa avvikelser inte anses vara förenliga med normen.

Ändrade skatteutgifter

Skatteutgifterna A11, Avdrag för arbets- och inställesresor, och B5, Avdrag för resor till och från arbetet, har ändrats till följd av den höjda beloppsgränsen för avdrag för resor till och från arbetet som aviserades i budgetpropositionen för 2025 och föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Detta får till följd att de två skatteutgifterna minskar 2026.

Skatteutgift A12, Skattelättnader för utländska nyckelpersoner, har ändrats eftersom ersättningsnivån sänkts den 1 januari 2025 från två till ett och ett halvt prisbasbelopp.

Skatteutgift A41, Förhöjt grundavdrag för äldre, påverkas av den regeländring som trädde i kraft den 1 januari 2025. Regeländringen innebär att

tillägget förstärks genom att avdraget utgör en större andel av inkomsten än tidigare. Dessutom slopas avtrappningen.

Skattesanktion B26, Fastighetsskatt på elproduktionsenheter, har ändrats till följd av den höjda fastighetsskatten för vindkraftverk som aviserades i budgetpropositionen för 2025 och föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Detta får till följd att skattesanktionen ökar 2026.

Skatteutgift C16, Ränteutgifter för konsumtionskrediter, har ändrats till följd av att rätten till avdrag för ränteutgifter i inkomstslaget kapital har begränsats. Fr.o.m. 2026 ska avdrag bara medges för ränteutgifter för lån med vissa säkerheter. För 2025 ska även avdrag göras med 50 procent av ränteutgifter för lån som inte omfattas av avdragsrätten. Detta får till följd att skatteutgiften minskar under 2025 och ytterligare för 2026.

Skatteutgift D5, Nedsättning av arbetsgivaravgifter för den först anställda, har ökat eftersom nedsättningen sedan den 1 januari 2025 omfattar upp till två anställda och beloppsgränsen för hur stor ersättning som omfattas av nedsättningen har höjts till 35 000 kronor per månad.

Skatteutgifterna F1, F2, F3, F4, F6, F7 och F8 påverkas av att energiskatten på bensin sänktes den 1 januari 2025 och sänks ytterligare den 1 juli 2025. Regelförändringen innebär att normen för energiskatt för bränslen som används för drift av motordrivna fordon sänks och därigenom påverkas storleken på skatteutgifterna.

Riksdagen har beslutat att energi- och koldioxidskatten på bensin, diesel och eldningsolja ligger kvar på samma nivå 2026 som under andra halvan av 2025 i stället för att indexeras och att energi- och koldioxidskatten på övriga bränslen höjs 2026. Det får till följd att vissa skattutgifter för 2026 påverkas, flertalet dock marginellt.

Skatteutgifterna F9, Nedsatt energiskatt på diesel till arbetsmaskiner och fartyg inom jord-, skogs- och vattenbruksnäringarna, samt F16, Nedsatt koldioxidskatt på diesel till arbetsmaskiner inom jord-, skogs- och vattenbruksnäringarna, påverkas av den regelförändring som trädde i kraft den 1 januari 2025. Regeländringen innebär att nedsättningen av skatten på diesel som används i arbetsmaskiner och i skepp och vissa båtar i yrkesmässig jord-, skogs- och vattenbruksverksamhet tillfälligt sänks ytterligare för sådan förbrukning som sker under 2025. En tillfälligt utökad nedsättning gällde även under 2024.

Skatteutgift F19, Koldioxidskatt på fossila drivmedel och biodrivmedel inom reduktionsplikten, påverkas av att reduktionsplikten sänktes den 1 januari 2024. I tidigare års redovisningar har det antagits att koldioxidskatten varit ungefärligt kalibrerad mot det fossila innehållet i bensin respektive diesel vilket lett till att skattesanktionen på biodrivmedelsandelen och skatteutgiften på den fossila andelen har tagit ut varandra. Eftersom koldioxidskatten inte justerades i samband med förändringarna i reduktionspliktsnivåerna den 1 januari 2024 antas det sedan förra årets redovisning att skattesanktionen på biodrivmedelsandelen och skatteutgiften på den fossila andelen inte längre tar

ut varandra. Koldioxidskatten har inte heller justerats i samband med den aviserade förändringen av reduktionsplikten den 1 juli 2025.

Skatteutgift G4, Skattereduktion för rotarbeten, påverkas av propositionen Extra ändringsbudget för 2025 – Tillfälligt höjd subventionsgrad för rotavdraget. I propositionen föreslår regeringen att subventionsgraden för rotavdraget tillfälligt höjs under perioden 12 maj–31 december 2025 från 30 procent till 50 procent.

Skatteutgifterna G11, Jobbskatteavdrag, och G12, Jobbskatteavdrag för äldre, påverkas av den regelförändring som trädde i kraft den 1 januari 2025. Regeländringen innebär att det ordinarie jobbskatteavdraget förstärks genom att skattereduktionen utgör en större andel av arbetsinkomsten än tidigare. Dessutom slopas avtrappningen i de båda jobbskatteavdragen.

Skatteutgifter som upphör eller inte längre redovisas

Skatteutgift A12 i föregående års skrivelse, Avdrag för inställelseresor, utgår ur årets redovisning. Skatteutgiften redovisas fr.o.m. årets redovisning tillsammans med det s.k. reseavdraget i skatteutgift A11, Avdrag för arbets- och inställelseresor. Skälet till sammanslagningen av de två skatteutgifterna är att avdragen för inställelseresor inte går att särskilja från avdragen för arbetsresor i den tillgängliga statistiken.

Skatteutgift A31 i föregående års skrivelse, Utjämning av förvärvsinkomst över tiden, utgår ur årets redovisning. Skatteutgiften, som redovisades utan siffervärde, avsåg de uppskovsmöjligheter som finns inom beskattningen av inkomster för enskilda näringsidkare i form av bl.a. periodiseringsfonder och skogskonto. Dessa uppskovsmöjligheter gör det möjligt för den skattskyldige att jämna ut sin beskattningsbara inkomst över tiden och därmed minska sitt underlag för statlig inkomstskatt. Att dessa uppskovsmöjligheter påverkar underlaget för statlig inkomstskatt ingår fr.o.m. årets redovisning i stället som deffekter i de skatteutgifter som direkt rör uppskoven, bl.a. B12, Avsättning till periodiseringsfond för enskilda näringsidkare, och B19, Skogs-, skogs-skade- och upphovsmannakonto. I årets redovisning är dessa deffekter dock inte kvantifierade och ingår därför inte i den beloppsmässiga redovisningen av berörda skatteutgifter.

Skatteutgift B6 i föregående års skrivelse, matching-credit-klausuler i dubbelbeskattningsavtal, utgår ur årets redovisning. Skatteutgiften avsåg villkor som har förekommit i vissa tidigare skatteavtal med andra länder som innebar att en skattskyldig kunde få avräkning för den skatt som skulle ha tagits ut i det andra avtalslandet även om sådan skatt inte hade betalats. Syftet med sådana klausuler var att uppmuntra till investeringar i vissa utvecklingsländer. Eftersom tillämpliga sådana klausuler inte längre förekommer i svenska skatteavtal med andra länder utgår skatteutgiften ur redovisningen.

Skatteutgifterna som gäller nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga och tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifter för personer mellan 19 och 23 år, D6

respektive D7 i förra årets skrivelse, gällde senast år 2023. De utgår ur årets skrivelse eftersom redovisningsperioden är 2024–2026.

Skatteutgifterna Försäljning av konstverk för mindre än 300 000 kronor per år, Lotterier och Uttagsbeskattning avseende vissa fastighetstjänster samt skatteutgiften Verksamhet i ideella föreningar (med undantag för ideella föreningars inträden till idrottsliga evenemang som i stället redovisas i den nya skatteutgiften E15), dvs. E2, E3, E4, respektive E18 i föregående års redovisning, utgår till följd av att normen för mervärdesskatt har justerats. Ändringen av normen medför att de nämnda skatteutgifterna blir förenliga med den justerade normen och inte längre utgör avvikelser.

Skatteutgift F14 i föregående års skrivelse, Nedsatt energiskatt på el i datorhallar, upphörde den 1 juli 2023. Den utgår ur årets skrivelse eftersom redovisningsperioden är 2024–2026.

Skatteutgift G6, Skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el, upphör 2026, eftersom regeringen i budgetpropositionen för 2025 aviserade att skattereduktionen bör slopas fr.o.m. den 1 januari 2026.

Väsentliga beloppsmässiga revideringar

Som beskrevs i Redovisning av skatteutgifter 2024 var situationen då speciell för biogas och biogasol som förbrukats för uppvärmning eller som motorbränslen. Sedan förra årets redovisning har EU-kommissionen den 23 oktober 2024 meddelat ett beslut om ett nytt godkännande av skattebefrielsen för dessa bränslen. Därmed uppstår ingen revidering och skatteutgifterna för biogas och biogasol i F4 och F11 beräknas även fortsättningsvis på samma sätt som i Redovisning av skatteutgifter 2023.

Skatteutgifter kopplade till särregleringar i beskattningen av kapitalvinst på fastigheter, t.ex. B3, Kapitalvinst på näringsfastigheter och näringsbostadsrätter, C6, Uppskov med kapitalvinstskatt för privatbostad, och C7, Kapitalvinstbeskattning vid försäljning av eget hem och bostadsrätt, har reviderats ned för 2024 och 2025 till följd av ett lägre utfall för sådana kapitalvinster 2023 jämfört med prognosen i föregående års skrivelse, vilket lett till att även prognoserna för efterföljande år har reviderats ned.

Skatteutgift B4, Tonnagebeskattning, har reviderats upp väsentligt för 2024 och 2025. Skatteutgiften beräknades i föregående års skrivelse till 0,09 miljarder kronor för 2024 och 2025 och har reviderats upp till 0,84 miljarder kronor för 2024 och 0,89 miljarder kronor 2025. Ökningen beror på en högre anslutningstakt till tonnagebeskattningssystemet och högre sjöfraktkostnader än prognostiserat.

Skatteutgift B13, Avsättning till periodiseringsfond för juridiska personer, har reviderats och byter tecken för 2024 till följd av skillnader i prognostiserad och faktisk statslåneränta för samma år.

Skattesanktionerna B24, Fastighetsskatt på elproduktionsenheter, och B25, Fastighetsskatt på industrienheter, har reviderats upp för 2025 till följd av att

fastighetstaxeringen 2025 väntas öka taxeringsvärdet på sådana enheter mer än prognostiserat i föregående års skrivelse.

Skatteutgift C3, Kapitalvinstbeskattning på andelar i onoterade bolag, har reviderats ned för 2024 och 2025 till följd av ett lägre utfall för kapitalvinst på onoterade bolag 2023 jämfört med prognosen i föregående års skrivelse, som i sin tur baserades på utfallet 2022.

Skatteutgift E8, Tidningar och tidskrifter, har minskat och skatteutgift E13, Internationella persontransporter, har ökat till följd av att beräkningsmetoden för skatteutgifterna har uppdaterats.

Skatteutgift G8, Skattereduktion för installation av grön teknik, har reviderats ned för 2024 och 2025. Utfallet för 2024 beräknas till 3,37 miljarder kronor, vilket är betydligt lägre än de 5,49 miljarder kronor som prognostiserades i föregående års skrivelse. Fjölårets prognos för 2024 baserades i sin tur på utfallet för 2023. Att skattereduktionen nyttjades betydligt mindre under 2024 än föregående år förklaras i huvudsak av färre installationer av solceller. Eftersom prognosen för 2025 och 2026 baseras på föregående års utfall, revideras även prognosen för 2025 ned.

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 statsstöd 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 utmyнна 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 2024–2026.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2024/25:98 Redovisning av skatteutgifter 2025.