



## Redovisning av skatteutgifter 2013

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2012/13:98 Redovisning av skatteutgifter 2013. Redovisningen ger en samlad överblick över de stöd till företag och hushåll som lämnas på statsbudgetens inkomstsida, t.ex. i form av förmånliga skatteregler. Samtidigt är skatteutgiftsredovisningen den enda uppdateringen av de regelavvikelser från enhetlig beskattning som löpande publiceras.

Utskottet ser positivt på regeringens arbete med att utveckla skatteutgiftsredovisningen för att den ska kunna bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet och vid beslut om skatteregler.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden .....	6
Redovisning av skatteutgifter för 2013 .....	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	9

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av skatteutgifter för 2013**

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:98 till handlingarna.

Stockholm den 4 juni 2013

På skatteutskottets vägnar

*Henrik von Sydow*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Henrik von Sydow (M), Leif Jakobsson (S), Ulf Berg (M), Hannah Bergstedt (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andrén (FP), Peter Persson (S), Karin Nilsson (C), Anders Karlsson (S), Maria Abrahamsson (M), Mats Pertoft (MP), Lars Gustafsson (KD), Thoralf Alfsson (SD) och Jacob Johnson (V).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2012/13:98 Redovisning av skatteutgifter 2013. Skrivelsen är en redogörelse från regeringen av effekten på skatteintäkterna av att olika skatteregler avviker från en viss given norm. Den jämförelsenorm som har använts utgår i huvudsak från principen om enhetlig beskattning. Skrivelsen innehåller inte något förslag till riksdagsbeslut. Någon motion har inte väckts i ärendet.

## Bakgrund

Regeringen har sedan 1996 årligen redovisat skatteutgifter, och genom tillkomsten av budgetlagen (SFS 2011:203) är redovisningen numera obligatorisk. Sedan 2008 har skatteutgifterna redovisats i en särskild skrivelse som hänvisas för beredning i skatteutskottet. Skatteutskottet har genom uttalanden vid behandlingen av skrivelsen tidigare lyft fram att den – förutom att den bör kunna utvecklas till att bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet – är av värde för att spåra avvikelser från den stora skatteomläggningen 1990–91, vars principer fortfarande är utgångspunkter som ska beaktas vid ändringar i skattesystemet (bet. 2007/08:SkU32, 2008/09:SkU33, 2009/10:SkU37, 2010/11:SkU33, 2011/12:SkU20).

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för vilken effekt de utgifter som går via skattesystemet, s.k. skatteutgifter, har på skatteintäkterna. Därmed ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd och satsningar i statsbudgeten. 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. Vidare ges förklaringar till hur systemet med redovisning av skatteutgifterna är uppbyggt och till de normer och beräkningsmetoder som tillämpas. I den första delen beskrivs också hur skatteutgifterna bör betraktas ur ett budgetperspektiv, samt skatteutgifternas omfattning i förhållande till de totala skatteintäkterna. Slutligen redogörs dels för vilka skatteutgifter som har tillkommit sedan föregående års redovisning, dels för de största skatteutgifterna inom de olika skatteslagen. Den andra delen diskuterar relationen mellan skatteutgifter och samhällsekonomisk effektivitet och analyserar några utvalda skatteutgifter och i vilken utsträckning de kan anses samhällsekonomiskt

motiverade. I den tredje delen presenteras en sammanfattande tabell av skatteutgifterna för åren 2012–2015. Skrivelsens fjärde del innehåller en kort beskrivning av varje enskild skatteutgift med hänvisning till aktuella lagrum.

# Utskottets överväganden

## Redovisning av skatteutgifter för 2013

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

### Skatteutgifterna

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. Därigenom ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd. Det andra syftet härrör från ett önskemål om att beskriva graden av enhetlighet i skattelagstiftningen. 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 i princip ska vara enhetlig och utan undantag. Enligt principen om enhetlig beskattning uppstår en skatteutgift när skatteuttaget för en viss grupp eller en viss kategori av skattebetalare är lägre än vad som är förenligt med normen. Ett exempel är mervärdesskatten på livsmedel som är reducerad till 12 procent. Normen är i detta fall 25 procent (normalskattesatsen), och skatteutgiften blir skillnaden mellan 25 procent och 12 procent multiplicerad med underlaget för den lägre moms. 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.

Många av skatteutgifterna är, liksom i exemplen ovan, medel inom specifika politikområden som har till syfte att stärka dessa områden. Ur ett budgetperspektiv kan de därför ofta jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. Som skatteutgifter betraktas även sådana regelavvikelse som är skattetekniskt motiverade, t.ex. för att uppnå förenklings eller för att skattereglerna ska vara utformade så att de uppfattas som legitima och rim-

liga. Dessa skatteutgifter saknar direkt koppling till olika utgiftsområden och kan därför ur ett budgetperspektiv inte jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. I skrivelsen anges – för varje skatteutgift – ett visst utgiftsområde eller att skatteutgiften är skattetekniskt motiverad.

Skatteutskottet har, som tidigare nämnts, framhållit betydelsen av en bra redovisning till riksdagen av skatteutgifter, och detta har även uppmärksamats i flera granskningar av Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet. Riksrevisionen genomförde 2010 en granskning av avvikelserna från 1990–91 års skattereform som även berör principerna för redovisning av skatteutgifter (Riksrevisionens rapport RiR 2010:11 Enhetlig beskattning?).

### **Utskottets ställningstagande**

Riksdagen har genom den årliga skatteutgiftsredovisningen tillgång till en relativt utförlig sammanställning av förekommande skatteutgifter och skatte-sanktioner. Redovisningen ger en samlad överblick över de indirekta stöd till företag och hushåll som lämnas på budgetens utgiftssida. 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. Samtidigt är skatteutgiftsredovisningen den enda uppdateringen av regelavvikelser från enhetlig beskattning som löpande publiceras. Principen om enhetlig beskattning är som tidigare nämnts en av grundpelarna i den skattereform som genomfördes 1990–91, och skatteutskottet har vid flera tillfällen, senast i betänkande 2011/12:SkU20, framhållit vikten av att redovisningen får behålla sitt informationsvärde när det gäller avvikelser från skattereformen.

En jämförelsenorm baserad på en enhetlig beskattning gör det relativt enkelt att identifiera olika skatteutgifter. Samtidigt innebär normen i princip att ingen hänsyn tas till de motiv som ligger bakom en skatteutgift, även om en skatteutgift kan bidra till en förbättrad samhällsekonomisk effektivitet.

Även i årets skrivelse finns ett särskilt avsnitt om relationen mellan skatteutgifter och samhällsekonomisk effektivitet. I avsnittet redovisas några indikatorer som kan vara till hjälp för att bedöma en skatteutgifts bidrag till en förbättrad samhällsekonomisk effektivitet, t.ex. ökade realinkomster, ökad sysselsättning, minskad snedvridning av resursallokering och påverkan av externa effekter. I skrivelsen finns en närmare beskrivning av de skatteutgifter som är relaterade till nedsättningen av socialavgifter för unga, till koldioxidskatten samt till energiskatten på drivmedel avsedda för vägtransporter och i vilken utsträckning dessa skatteutgifter kan anses vara samhällsekonomiskt motiverade.

Utskottet ser positivt på regeringens arbete med att komplettera redovisningen av skatteutgifter med uppgifter som kan bidra till en ökad tydlighet i avvägningen mellan var för sig angelägna önskemål och kraven på skattepolitiken. Det är således fråga om att utveckla indikatorer som kan kom-

plettera redovisningen och inte om att förändra den grundläggande norm som ligger till grund för redovisningen. Utskottet noterar att kommentarerna till varje enskild skatteutgift även i år har försetts med hänvisningar till aktuella lagrum som skatteutgiften kan hänföras till. Detta gör det lättare att snabbt identifiera den rättsliga grunden för varje enskild skatteutgift.

Sammanfattningsvis kan utskottet konstatera att regeringen fortsätter att utveckla skatteutgiftsredovisningen för att den ska kunna bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet och vid beslut om skatteregler. Utskottet förutsätter att tidigare synpunkter från utskottet och Riksrevisionen kommer att beaktas även i det fortsatta utvecklingsarbetet.



BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## **Skrivelsen**

Regeringens skrivelse 2012/13:98 Redovisning av skatteutgifter 2013.