



Redovisning av skatteutgifter 2009

Sammanfattning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2008/09:183 Redovisning av skatteutgifter 2009 och den motion som har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet ser positivt på det utvecklingsarbete som äger rum kring den årliga redovisningen till riksdagen av skatteutgifter och förutsätter att regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet även väger in intresset av att redovisningen innehåller information som speglar avvikelser från de principer som har varit vägledande vid 1990 års skattereform. Utskottet avstyrker den motion som har väckts i ärendet.

En reservation (s, v, mp) har lämnats till betänkandet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Reservation	10
Redovisning av skatteutgifter 2009 (s, v, mp)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12
Följdmotionen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteutgifter 2009

Riksdagen avslår motion 2008/09:Sk19 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2008/09:183 till handlingarna.

Reservation (s, v, mp)

Stockholm den 19 maj 2009

På skatteutskottets vägnar

Lennart Hedquist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lennart Hedquist (m), Lars Johansson (s), Annicka Engblom (m), Laila Bjurling (s), Ulf Berg (m), Jörgen Johansson (c), Raimo Pärssinen (s), Gunnar Andréén (fp), Lena Asplund (m), Lennart Sacrédeus (kd), Fredrik Schulte (m), Marie Engström (v), Britta Rådström (s), Åke Sandström (c), Helena Leander (mp), Hans Olsson (s) och Birgitta Eriksson (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2008/09:183 Redovisning av skatteutgifter 2009 och den motion som har väckts med anledning av skrivelsen. Yrkandena i motionen återges i bilagan till betänkandet.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelse 2008/09:183 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. Regeringen har årligen, sedan 1996, redovisat skatteutgifter. Från och med 2008 redovisas skatteutgifterna i en skrivelse till riksdagen. Tidigare år har skatteutgifterna redovisats i en bilaga i den ekonomiska vårpropositionen.

Efter ett inledande avsnitt redogörs i skrivelsen för skatteutgifternas betydelse i ett budgetperspektiv och i relation till de totala skatteintäkterna (avsnitt 2), de normer som har valts för de olika inkomstslagen (avsnitt 3), de beräkningsmetoder som används (avsnitt 4) och de största skatteutgifterna och de skatteutgifter som har tillkommit sedan föregående års redovisning (avsnitt 5). En tabellöversikt lämnas i skrivelsen över samtliga identifierade skatteutgifter och skattesanktioner för inkomståren 2008–2010 fördelade på skatteområden (avsnitt 6). Skrivelsen innehåller också närmare beskrivningar av de enskilda skatteutgifterna (avsnitt 7).

Utskottets överväganden

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. Förutom att skatteutgifterna redovisas i en särskild skrivelse redovisas de även, fördelade på utgiftsområden, i den budgetproposition som regeringen lägger fram på hösten.

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 likformig beskattning som är en av grundstenarna i 1990 års skattereform. Detta innebär att som princip ska beskattningen inom varje skatteslag 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 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.

Regeringens redovisning till riksdagen av skatteutgifter har uppmärksamats av Riksrevisionen. I ett granskningsärende 2007 uttalade Riksrevisionen att riksdagen bör få tillgång till en tydligare och fullständigare redovisning av de skatteutgifter som utgör alternativ till stöd på budgetens utgiftssida (Riksrevisionens rapport RiR 2007:3). Liknande synpunkter har framförts i Finanspolitiska rådets rapport 2008.

Regeringen har tagit upp Riksrevisionens granskning, senast i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, finansplan m.m.). Regeringen anförde där att den delar revisionens uppfattning att redovisningen av skatteutgifter bör utvecklas och att ett första steg mot att öka transparensen har skett genom att ett flertal skatteutgifter har flyttats till utgiftssidan fr.o.m. budgetåret 2008 (i första hand olika typer av skattekontokrediteringar). Regeringen anförde vidare att det inom ramen för bl.a. den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket övervägs hur skatteutgifter bör prövas i budgetprocessen och hur de ska kunna redovisas på ett tydligare sätt.

Riksrevisionen har nyligen granskat regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsparavdrag (Riksrevisionens rapport RiR 2009:3). I rapporten föreslås en utveckling av normer för hur skatteuppskovens ekonomiska och andra effekter och konsekvenser ska redovisas.

Skrivelsen

Som framgår av det föregående bygger årets redovisning av skatteutgifter liksom tidigare på en jämförelsenorm som i sin tur bygger på principen om enhetlig beskattning där exempelvis olika former av inkomster – inom ett givet inkomstslag – ska beskattas med samma skattesats. Detsamma gäller för olika slag av konsumtion. I skrivelsen framhåller regeringen att normen om enhetlig beskattning i princip innebär att ingen hänsyn tas till de bakomliggande motiven till en skatteutgift. Vid en strikt tillämpning tolkas alla avvikelser, oavsett syfte, som skatteutgifter. De bakomliggande motiven till en skatteutgift kan emellertid variera. Ofta utgör skatteutgiften ett allmänt stöd inom ett område, på samma sätt som en utgift på budgetens utgiftssida (dvs. medel inom specifika utgiftsområden). I andra fall kan det vara skatteadministrativa skäl som är förklaringen till en skatteutgift (s.k. skattetekniskt motiverade skatteutgifter). Ett tredje motiv kan vara att skatteutgiften anses vara en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd.

En fördel med normen om enhetlig beskattning är att den är enkel att förstå och tillämpa. Vad gäller samhällsekonomisk effektivitet finns det emellertid enligt skrivelsen alternativa önskemål och normer. Det kan vara samhällsekonomiskt väl motiverat med ett högre skatteuttag på exempelvis sådan konsumtion som ger upphov till negativa effekter. Denna typ av skat-

ter korregerar för marknadsmisslyckanden genom att den externa effekt som konsumtionen av varan ger upphov till internaliseras i priset. Utöver beskattning av sådana s.k. externa effekter kan det också vara motiverat att ha ett lägre skatteuttag om avvikelsen indirekt leder till fler arbetade timmar i jämvikt och därmed ett högre underlag för arbetsinkomstbeskattningen. En sådan differentiering utifrån principer om optimal beskattning – som utgör en alternativ norm – kan bidra till högre välfärd i samhället.

Samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som justerar för externa effekter och åtgärder som indirekt leder till ett högre underlag för arbetsinkomstbeskattningen kommer att betraktas som skatteutgifter om normen är enhetlig beskattning. Det kan därför enligt skrivelsen finnas skäl att vidareutveckla grunderna för den jämförelsenorm som tillämpas, där samhällsekonomiskt optimala skatter och samhällsekonomisk effektivitet väger tyngre vid en bedömning om en åtgärd utgör en skatteutgift eller inte. Regeringen avser att initiera ett sådant utvecklingsarbete.

Motionen

I motion 2008/09:Sk19 av Lars Johansson m.fl. (s, v, mp) föreslås att riksdagen ska uttala sig för en restriktiv hållning till selektiva inslag i beskattningen (yrkande 1) och om vikten av att olika former av avvikelser och skatteavdrag framgår av den årliga redovisningen av skatteutgifterna (yrkande 2).

Enligt motionen har olika förändringar i skattereglerna, framför allt på senare år, inneburit flera avsteg från likformighetsprincipen. Regelverket har blivit mycket komplicerat, och det är svårt för den enskilde individen att skapa sig en överblick över de nya skattereglerna. Motionärerna anför att den skattereform som genomfördes 1990 – 1991 vilar på fyra grundpelare, nämligen lägre skattesatser, bredare skattebaser, mer neutral och likformig beskattning samt enklare regler. De tre sistnämnda grundpelarna bör enligt motionen fortfarande vägleda vid reformering av skatteregler. Frågan om nivån på skattesatserna måste enligt motionen diskuteras kopplad till nivån för välfärdsstatens ambitioner.

Strävan efter likformighet behöver enligt motionen inte stå i motsatsförhållande till att använda styrande skatter som snarare minskar än ökar snedvridningarna i ekonomin. Genom skatter på miljö- och hälsoskadliga varor ska samhällskostnader som annars inte syns i priset synliggöras, för att på så sätt styra konsumtionen i en mer hållbar riktning. Offensiva miljöskatter är beprövade och har enligt motionärerna visat goda resultat.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare framhållit att redovisningen av skatteutgifter fyller en viktig funktion genom att den ger en samlad överblick över stöd som lämnas på budgetens inkomstsida. Redovisningen gör det även lättare att identifiera regelavvikelser inom olika beskattningsområden och avvikelser

i förhållande till de principer som ligger till grund för 1990 års skattereform. Utskottet har i likhet med regeringen ansett att arbetet med att förbättra redovisningen i första hand bör ta sikte på de skatteutgifter som är att direkt jämföras med stöd på budgetens utgiftssida, dvs. de skatteutgifter som utgör medel inom specifika politikområden. Samtidigt har utskottet framhållit att det även är av intresse att behålla och utveckla en struktur på redovisningen som gör det möjligt att på ett enkelt sätt identifiera i vilken omfattning regelavvikelse är skattetekniskt betingade, t.ex. att de motiveras av förenklingskäl eller för att undvika oacceptabla effekter för skattebetalarna (bet. 2007/08:SkU32).

I den förevarande redogörelsen för skatteutgifter under 2009 aviserar regeringen ytterligare ett utvecklingsarbete som syftar till att vidareutveckla grunderna för den jämförelsenorm som tillämpas där samhällsekonomiskt optimala skatter och samhällsekonomisk effektivitet väger tyngre vid en bedömning om en åtgärd utgör en skatteutgift eller inte. Utskottet ser mycket positivt på att ansträngningar görs för att redovisningen av skatteutgifter ska bli ett så bra underlag som möjligt för att kunna utvecklas till att bli ett mer aktivt instrument i budgetbehandlingen. Förändringar i fråga om vilka jämförelsenormer som bör användas vid bestämningen av vad som ska anses vara en skatteutgift skulle enligt utskottets mening kunna leda till att redovisningen av skatteutgifter inte blir lika informativ när det gäller avvikelser i förhållande till de principer som har varit bärande vid utformningen av det gällande skattesystemet. De principer som varit vägledande vid 1990 års skattereform, t.ex. vad gäller likformighet och neutralitet, är fortfarande naturliga utgångspunkter i lagstiftningsarbetet även om avsteg i olika sammanhang har skett under de tjugo år som har förflutit sedan reformen. Det är därför rimligt att regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet väger in intresset av att redovisningen innehåller information som speglar hur skattesystemet förhåller sig till principerna bakom skattereformen. Utskottet utgår också från att det fortsatta utvecklingsarbetet även inbegriper de synpunkter som riksrevisorerna och Finanspolitiska rådet har lämnat på redovisningen. Utskottet anser med hänvisning till det anförda att det inte behövs ett tillkännagivande till regeringen om utformningen av den årliga redovisningen av skatteutgifter i enlighet med yrkande 2 i motionen.

I motionens yrkande 1 finns även ett förslag om ett tillkännagivande som mer gäller regelsystemets struktur än hur olika skatteutgifter redovisas i skrivelsen. Enligt motionen bör en restriktiv hållning intas till selektiva inslag i beskattningen. När det gäller detta yrkande vill utskottet framhålla de riktlinjer för skattepolitiken som har formulerats av regeringen och antagits av riksdagen (prop. 2007/08:100 avsnitt 5.3, bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259). Det ingår i dessa riktlinjer att skattereglerna ska utformas så att de kan finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt och så att de ska vara generella samt att existerande särregler (skatteutgifter) löpande prövas för att förenkla systemet och för att skapa finansiellt utrymme för att

sänka strategiska skattesatser. Enligt utskottet beaktas önskemålet om att hålla nere antalet särregler redan i de principer som riksdagen har lagt fast för skattelagstiftningen. Det finns inte något skäl för ett tillkännagivande till regeringen i frågan.

Sammanfattningsvis avstyrker utskottet motionen och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservation

Redovisning av skatteutgifter 2009 (s, v, mp)

av Lars Johansson (s), Laila Bjurling (s), Raimo Pärssinen (s), Marie Engström (v), Britta Rådström (s), Helena Leander (mp), Hans Olsson (s) och Birgitta Eriksson (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om restriktiv hållning till selektiva inslag i beskattningen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Sk19 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2008/09:183 till handlingarna.

Ställningstagande

Det svenska skattesystemet reformerades i grunden för snart tjugo år sedan. Reformeringen föregicks av en omfattande dialog med alla riksdagspartier och med arbetsmarknadens parter. Skattereformens grundpelare har varit så genomtänkta och välförankrade att de hållit över både en borgerlig regering 1991–1994 och en socialdemokratisk minoritetsregering, med stöd från Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna 1994–2006.

Ett huvudsyfte med skattereformen 1990–1991 var att skatterna bättre skulle fördelas efter bärkraft, samtidigt som arbete och sparande skulle stimuleras. Skattesystemet skulle därför inriktas på att finansiera offentliga utgifter och att bidra till en jämnare fördelning av levnadsstandarden, medan andra politiska mål i första hand skulle tillgodoses utanför skattesystemet.

De fyra grundpelarna för 1990–1991 års skattereform var sammanfattningsvis lägre skattesatser, bredare skattebaser, mer neutral och likformig beskattning och enklare regler. De tre senare grundpelarna borde även i dag kunna vägleda en skattereform. Frågan om nivån på skattesatserna måste diskuteras kopplad till nivån för välfärdsstatens ambitioner.

Strävan efter likformighet behöver dock inte stå i motsatsförhållande till att använda styrande skatter som snarare minskar än ökar snedvridningarna i ekonomin. Genom skatter på miljö- och hälsoskadliga varor ska samhällskostnader som annars inte syns i priset synliggöras, för att på så sätt styra konsumtionen i en mer hållbar riktning. Offensiva miljöskatter är beprövade och har visat goda resultat.

Såväl borgerliga regeringar som socialdemokratiska minoritetsregeringar har gjort ändringar som har inneburit direkta avsteg från skattereformen. Till stor del har det handlat om justeringar av skattesatser eller skattejuridiska omarbetningar för att minska möjligheterna till skatteplanering, för

att förenkla för skattebetalarna eller anpassa skattereglerna efter EU:s regler och den ökade rörligheten över gränserna. Andra ändringar har gjorts av miljö-, klimat- eller tillväxtpolitiska skäl. Utifrån de förhållandevis omfattande reformer och skattesänkningar som den nuvarande alliansregeringen har genomfört kan man sluta sig till att den likformighetsprincip som var den bärande principen vid 1990–1991 års skattereform inte väglleder den nuvarande borgerliga regeringen i dess arbete med skatterna. I stället går utvecklingen mot att utforma skatterna selektivt i betydligt större utsträckning än tidigare. Selektiva regelverk innebär omfattande avgränsningsproblem (dvs. vilka och vad som ska omfattas av en viss regel) och svåröverskådliga skatteregler. Detta medför i sin tur ökade kostnader för skatteadministrationen.

Enligt vår uppfattning bör riksdagen i ett uttalande till regeringen vara mycket tydligare beträffande användningen av särregler än vad som ingår i de riktlinjer som riksdagens borgerliga majoritet anslöt sig till våren 2008. Endast mycket starka skäl ska kunna motivera att särregler införs som skapar olikformigheter och neutralitetsbrister i skattesystemet. Sådana ändringar måste också vara utförligt motiverade i de förslag som lämnas till riksdagen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2008/09:183 Redovisning av skatteutgifter 2009.

Följdmotionen

2008/09:Sk19 av Lars Johansson m.fl. (s, v, mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om restriktiv hållning till selektiva inslag i beskattningen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen ska redovisa både skatteutgifter och skatteavdrag.