



Redovisning av skatteutgifter 2015

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:98 Redovisning av skatteutgifter 2015 och den motion som väckts med anledning av skrivelsen. Redovisningen ger en samlad överblick över de stöd till företag och hushåll som lämnas på statsbudgetens inkomstsida, t.ex. i form av förmånliga skatteregler. Skatteutgiftsredovisningen är samtidigt den enda uppdateringen av de regelavvikelser från principen om enhetlig beskattning som löpande publiceras.

Utskottet avstyrker den motion som har väckts i ärendet. En reservation (M, C, FP, KD) har lämnats till betänkandet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Redovisning av skatteutgifter 2015	5
Reservation	8
Redovisning av skatteutgifter 2015 (M, C, FP, KD)	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Skrivelsen	9
Följdmotionen	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteutgifter 2015

Riksdagen avslår motion

2014/15:3081 av Per Åsling m.fl. (C, M, FP, KD) och

lägger skrivelse 2014/15:98 till handlingarna.

Reservation (M, C, FP, KD)

Stockholm den 28 maj 2015

På skatteutskottets vägnar

Per Åsling

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Leif Jakobsson (S), Niklas Wykman (M), Sara Karlsson (S), Olof Lavesson (M), Anna Hagwall (SD), Maria Plass (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), Helena Bouveng (M), Adnan Dibrani (S), David Lång (SD), Mats Persson (FP), Daniel Šestrajcic (V), Aron Modig (KD), Patrik Lundqvist (S) och Erik Ezelius (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:98 Redovisning av skatteutgifter 2015 och den motion som väckts med anledning av skrivelsen. Yrkandena i motionen framgår av bilaga 1.

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. I sina uttalanden vid behandlingen av skrivelsen har skatteutskottet 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, 2012/13:SkU30 och 2014/15:SkU33).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Genom skatteutgiftsredovisningen synliggörs de indirekta stöd som olika skatteförmånliga regler innebär. Redovisningen kan i många fall utmynna i användbara s.k. prislappar på skatteförmånlig behandling som kan bidra till bedömningen av utgiftsbehovet inom de olika utgiftsområdena när budgeten läggs fast under hösten. Redovisningen är också den enda existerande löpande uppdateringen av regelavvikelser från skattereformen. 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 skatteutgifternas omfattning relativt de totala skatteintäkterna redovisas. 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. I den tredje delen redovisas skatteutgifter och skattesanktioner för åren 2014–2017. Det hela redovisas i en tabell uppdelad efter skatteslag. Den fjärde och sista delen innehåller en kort beskrivning av varje enskild skatteutgift, och aktuella lagrum för respektive skatteutgift anges.

Utskottets överväganden

Redovisning av skatteutgifter 2015

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår motionen i ärendet.

Jämför reservation (M, C, FP, KD).

Skatteutgifterna

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak 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 §).

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. Detta innebär att beskattningen inom varje skatteslag i princip ska vara enhetlig och utan undantag.

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 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 momsen. 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 tas ut 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 regelavvikelser som är skattetekniskt motiverade, t.ex. för att uppnå förenklingar eller för att

skattereglerna ska vara utformade så att de uppfattas som legitima och rimliga. 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 tidigare framhållit betydelsen av en bra redovisning till riksdagen av skatteutgifter, och detta har även uppmärksammats 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?).

I årets skrivelse analyseras ingen enskild skatteutgift i förhållande till begreppet samhällsekonomisk effektivitet.

Motionen

I motion 2014/15:3081 av Per Åsling m.fl. (C, M, FP, KD) anförs att tidigare års redovisning av skatteutgifter har innehållit analyser av nedsättningen av socialavgifter för unga (2010), nedsättningar av koldioxidskatten (2010 och 2011), nedsättningar av energiskatten på drivmedel avsedda för vägtransporter (2013) samt nedsatt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster (2014). I årets skrivelse analyseras ingen enskild skatteutgift i förhållande till begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Detta ser motionärerna som beklagligt, och riksdagen bör därför ge regeringen till känna att den i kommande skrivelser bör analysera enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet.

Utskottets ställningstagande

Riksdagen har genom den årliga skatteutgiftsredovisningen tillgång till en relativt utförlig sammanställning av förekommande skatteutgifter och skattesanktioner. 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 2013/14:SkU33, 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 resursfördelning och påverkan av externa effekter.

Utskottet ser positivt på regeringens komplettering av redovisningen av skatteutgifter med uppgifter som kan bidra till en ökad tydlighet i avvägningen mellan var för sig angelägna önskemål och kraven på skattepolitiken. Utskottet har tidigare välkomnat att kommentarerna till varje enskild skatteutgift numera förses med hänvisningar till aktuella lagrum som skatteutgiften kan hänföras till, vilket gör det lättare att snabbt identifiera den rättsliga grunden för varje enskild skatteutgift. Utskottet konstaterar att regeringens arbete med att utveckla skatteutgiftsredovisningen har möjliggjort för denna att bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet och vid beslut om skatteregler.

När det gäller den samlade skattepolitikens huvudsakliga innehåll vill utskottet hänvisa till det yttrande som skatteutskottet lämnat till finansutskottet med anledning av den ekonomiska vårpropositionen (yttr. 2014/15:SkU7y). Utskottet kan dock konstatera att det råder stor samstämmighet när det gäller att slå vakt om de principer som var vägledande vid 1990 års skattereform. Detta har regeringen bl.a. gett uttryck för i de riktlinjer för skattepolitiken som föreslås i den ekonomiska vårpropositionen. Att värna om dessa principer har varit en självklar utgångspunkt i lagstiftningsarbetet, och utskottet uppfattar att regeringen bedriver sitt lagstiftningsarbete utifrån en sådan målsättning. Utskottet vill betona vikten av att varje åtgärd som innebär avsteg från de principer som ligger till grund för skattereformen tydligt framgår i den löpande redovisningen av skatteutgifter.

Riksdagens utskott har i regeringsformen 4 kap. 8 § sedan 2010 getts en mer uttalad uppgift att utvärdera och följa upp beslut inom utskottens olika ämnesområden. Utskottet konstaterar att det inom ramen för denna uppgift finns utrymme att t.ex. analysera olika beslutade skatteutgifters effektivitet. Utskottet finner mot bakgrund av detta inte anledning att rikta något tillkännagivande till regeringen i enlighet med motionen.

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

Reservation

Redovisning av skatteutgifter 2015 (M, C, FP, KD)

av Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Olof Lavesson (M), Maria Plass (M), Helena Bouveng (M), Mats Persson (FP) och Aron Modig (KD).

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.

Därmed bifaller riksdagen motion

2014/15:3081 av Per Åsling m.fl. (C, M, FP, KD) och

lägger skrivelse 2014/15:98 till handlingarna.

Ställningstagande

Transparens och öppenhet ska vara ledord inom politiken. Det är av central betydelse att allmänheten får relevant information på ett tillgängligt sätt. Sedan den nya regeringen kom till makten 2014 har steg tagits bort från öppenhet. Alliansregeringen redovisade den förda politikens effekter på en rad områden, bl.a. jämställdhet, fördelning och sysselsättning. Den nya regeringen har till t.ex. valt att inte redovisa effekten på sysselsättning. Regeringen bör efter bästa tillgängliga kunskap och konventioner redovisa effekterna av den förda politiken.

I skrivelse 2014/15:98 väljer regeringen att avstå från att analysera någon enskild skatteutgifts samhällsekonomiska effektivitet. Samhällsekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används på ett effektivt sätt för att skapa så hög välfärd i samhället som möjligt. Tidigare års redovisning av skatteutgifter har innehållit analyser av nedsättningen av socialavgifter för unga (2010), nedsättningar av koldioxidskatten (2010 och 2011), nedsättningar av energiskatten på drivmedel avsedda för vägtransporter (2013) samt nedsatt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster (2014). I årets skrivelse analyseras ingen enskild skatteutgift i förhållande till begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Detta ser vi som beklagligt, och riksdagen bör därför ge regeringen till känna att den i kommande skrivelser bör analysera enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2014/15:98 Redovisning av skatteutgifter 2015.

Följdmotionen

2014/15:3081 av Per Åsling m.fl. (C, M, FP, KD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen i kommande skrivelser med redovisning av skatteutgifter bör återgå till att analysera enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet för att öka öppenheten i och kunskapen om effekterna av den förda politiken.