



Redovisning av skatteutgifter 2014

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:98 Redovisning av skatteutgifter 2014 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 (S) och ett särskilt yttrande (V) 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 för 2014.....	5
Reservation.....	8
Redovisning av skatteutgifter 2014 (S).....	8
Särskilt yttrande.....	10
Redovisning av skatteutgifter 2014 (V).....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Skrivelsen.....	12
Följdmotionen.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteutgifter 2014

Riksdagen avslår motion

2013/14:Sk13 av Leif Jakobsson m.fl. (S) yrkandena 1–6 och
lägger skrivelse 2013/14:98 till handlingarna.

Reservation (S)

Stockholm den 27 maj 2014

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), Kent Ekeröth (SD) och Jacob Johnson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:98 Redovisning av skatteutgifter 2014 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).

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 gällande skatteregler 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 och analyserar några utvalda skatteutgifter och i vilken utsträckning de kan anses samhällsekonomiskt motiverade. I den tredje delen redovisas skatteutgifter och skattesanktioner för åren 2013–2016. Redovisningen sker 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 för 2014

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår motionen i ärendet.

Jämför reservation (S) och särskilt yttrande (V).

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 från 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 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 exemplet 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?).

Motionen

I motion 2013/14:Sk13 av Leif Jakobsson m.fl. (S) yrkandena 1–6 begär motionärerna ett tillkännagivande om att skatteundantagen bör präglas av mer omsorg om rättvisa, jämlikhet och ekologisk hållbarhet, och att det behövs en restriktiv hållning till skatteundantag, särregler och andra selektiva inslag i beskattningen. Vidare begärs ett tillkännagivande om att skatteundantag, skatteavdrag och särregler som ökar klyftorna i Sverige och underminerar välfärdens finansiering inte är önskvärda. Slutligen begärs ett tillkännagivande om att ineffektiva skatteundantag som i princip fungerar som bransch- och företagskedjestöd måste ses över, och att de enligt motionärerna ineffektiva skatteundantagen nedsatt hotell- och restaurangmoms respektive nedsatta socialavgifter för unga ska avvecklas.

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 2012/13:SkU30, 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.

I skrivelsen finns en närmare beskrivning av de skatteutgifter som är relaterade till nedsättningen av socialavgifter för unga, till koldioxidskatten, till energiskatten på drivmedel avsedda för vägtransporter samt nedsatt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster och i vilken utsträckning dessa skatteutgifter kan anses vara samhällsekonomiskt motiverade.

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. 2013/14:SkU5y). Utskottet kan dock konstatera att det råder stor samstämmighet när det gäller att slå vakt om de principer som varit vägledande vid 1990 års skattereform. 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 ska framgå i den löpande redovisningen av skatteutgifter. Utskottet finner mot bakgrund av detta inte anledning att rikta tillkännagivanden till regeringen i enlighet med motionen.

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

Reservation

Redovisning av skatteutgifter 2014 (S)

av Leif Jakobsson (S), Hannah Bergstedt (S), Christina Oskarsson (S), Hans Olsson (S), Peter Persson (S) och Anders Karlsson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:Sk13 av Leif Jakobsson m.fl. (S) yrkandena 1–6 och lägger skrivelse 2013/14:98 till handlingarna.

Ställningstagande

Skatter som används så att prestationsförmågan i ekonomin ökar gör nytta, inte skada. Att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten, som vi socialdemokrater vill, är oerhört viktigt. Ett skatteuttag som inte räcker för att hålla hög kvalitet i skolan eller i infrastrukturen eller för att bygga bostäder gör skada, inte nytta. Facit av den borgerliga regeringens två valperioder vid makten är just att en sådan underinvestering skett på många områden. Skatter betalar ju nyttigheter som under alla omständigheter måste betalas; ett samhälle klarar sig inte utan sådant som vägar, kollektivtrafik, utbildning och sjukvård. Betalar vi inte över skatten, måste vi betala på något annat sätt: via avgifter eller privata försäkringspremier. Eftersom skattefinansierade system är mer heltäckande än vad privatfinansierade motsvarigheter någonsin kan bli, är skattefinansiering på det hela taget mer effektiv. Skattefinansierade utbildningssystem leder exempelvis till en högre och jämnare utbildningsnivå hos arbetskraften än om utbildning kräver privata avgifter. Och en hög genomsnittlig utbildningsnivå är bra för produktiviteten.

När man ska bedöma effekterna av skatterna kan man alltså inte bara se till själva skatteuttaget; man måste utgå från den samlade effekten av skatterna och det som skatterna betalar. Det ska i sin tur jämföras med vad som skulle vara de sannolika effekterna av andra sätt att finansiera det som skatterna betalar. Vi socialdemokrater menar att mer av omsorg om rättvisa, jämställdhet och ekologisk hållbarhet bör prägla skattepolitiken och skatteundantagen.

Regeringens skrivelse om skatteutgifterna 2014 tar upp normer för inkomstskatter. Huvudprincipen eller normen för arbetarrörelsen är och har alltid varit att skatten ska tas ut efter bärkraft. Skatt efter bärkraft är en enkel rättvis princip som också har en fördelningspolitiskt viktig aspekt. Genom att de högavlönade betalar in mer i skatt men alla får tillbaka offentliga nyttigheter

av samma värde och på lika villkor, minskar skillnaderna i levnadsstandard. En omfördelning görs alltså inte främst genom en progressiv inkomstbeskattning utan genom lika tillgång till de gemensamt finansierade välfärdstjänsterna.

Bärkraftsprincipen innebär att likvärdiga inkomster ska beskattas likformigt. Det var principen i skatteomläggningen som genomfördes 1990–91, och det finns ingen anledning att lämna den. Olika former av undantagsregler och särregler ökar möjligheterna till skatteplanering och skatteundandragande. Det minskar legitimiteten för hela skattesystemet och skapar misstro bland medborgarna.

Regeringen har med stöd från intresseorganisationen Visita hävdad att skattesänkningarna har gått till att skapa jobb för ungdomar. Det är dock bara en liten del av svaret. Utvärderingarna visar att ett fåtal jobb har skapats och att den absoluta majoriteten av resurserna har gått till högre vinster i restaurangföretagen. Restaurangbranschen är en bransch som växer och frodas och har gjort så under många år, långt innan den fick dessa miljardbidrag från regeringen. Däremot har de stora kedjornas vinster skjutit i höjden sedan dessa branschstöd infördes.

De jobb som har skapats har tillkommit till en mycket hög kostnad, och om motsvarande pengar hade gått till lärare eller vårdbiträden skulle väsentligt fler jobb ha kunnat skapas. Sänkningen av hotell- och restaurangmomsen har ”kostat” 5,3 miljarder kronor och har beräknats kunna ge 4 000 jobb, vilket innebär ca 1,3 miljoner kronor per jobb. För motsvarande belopp skulle mer än dubbelt så många lärare ha kunnat anställas. Beräkningar liknande denna kan också göras i fråga om sänkta arbetsgivaravgifter för unga där kostnaden för de jobb som tillkommit ligger på samma eller högre nivå per jobb.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Redovisning av skatteutgifter 2014 (V)

Jacob Johnson (V) anför:

Välfärden har börjat vittra bort. I privatiseringarnas spår omfördelas resurser från kvinnor till män och kvinnor täcker upp där välfärden brister, med obetalt arbete. Resursbrist och privatiseringar håller på att förvandla rätten till bostad, utbildning, vård och omsorg till ett privilegium för dem som har råd. Resultatet blir en otrugg arbetsmarknad med hög arbetslöshet, ökad bostadsbrist, försämrade välfärd, ökade klassklyftor och ett mindre jämställt samhälle. Sverige har blivit ett risksamhälle där ingen längre kan lita på att de gemensamma trygghetssystemen, som sjukförsäkring och a-kassa, finns där när de behövs.

Systemskiftet har möjliggjorts framför allt genom en urholkning av transfereringarna till hushållen. Detta har gjorts dels genom aktiva försämringar, främst inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen, dels på grund av att regeringen inte låtit försäkringarna och bidragen öka i takt med pris- och löneutvecklingen.

Regeringen har använt besparingarna till stora skattesänkningar. Mellan 2006 och 2014 har regeringen sänkt skatterna med ca 140 miljarder kronor. Regeringen har under en längre tid låtit påskina att skattesänkningarna inte urholkar de offentliga finanserna, utan tvärtom stärker dem på lång sikt på grund av påstådda positiva effekter på sysselsättningen. Detta har alltid varit en medveten, falsk argumentation. I regeringens egna budgetpropositioner har man nämligen kunnat läsa att ”självfinansieringsgraden” för den åtgärd som enligt regeringen har störst positiva effekter på sysselsättningen, det s.k. jobbskatteavdraget, bedöms till 30 procent. Det innebär att de nuvarande jobbskatteavdragen, som för närvarande ligger på sammanlagt 100 miljarder kronor, försvagar de offentliga finanserna med 70 miljarder kronor. Vänsterpartiet har också låtit riksdagens utredningstjänst analysera hur den offentliga sektorns reala skatteinkomster per capita utvecklades mellan 1993 och 2013. Mellan 1993 och 2006 ökade dessa med 30 procent. Mellan 2006 och 2013 minskade de däremot med ca 7 procent. Detta motsvarar en minskning med 77 miljarder kronor.

En jämförelse av regeringens skattesänkningar och dess välfärdssatsningar tydliggör regeringens prioriteringar. Samtidigt som man har sänkt skatterna med ca 140 miljarder kronor (netto) mellan 2006 och 2014 har man endast ökat de sammanlagda statsbidragen till kommunerna med ca 5,2 miljarder kronor (netto) under samma tidsperiod (i fasta priser). Det innebär att regeringens skattesänkningar sedan den kom till makten har varit 27 gånger så stora som dess sammanlagda välfärdssatsningar.

Regeringens sammanställning av skatteutgifter visar att undantagen från de normala skattesatserna 2013 hade en saldpåverkan på skatteutgifterna med 196 miljarder kronor. Många av dessa skatteutgifter kan ifrågasättas.

Några exempel:

- Den s.k. expertskatten kostar enligt redovisningen 740 miljoner kronor per år. Vid skatteutskottets öppna utfrågning i frågan med anledning av utskottets utvärdering framkom att den sänkta skatten mer fungerar som en glad överraskning för utländska experter som arbetar i Sverige än ett effektivt instrument för att främja Sveriges internationella konkurrenskraft.
- Avskaffandet av fastighetsskatten på småhus och bostadsrätter beräknas kosta ca 15 miljarder kronor – en viktig fråga som bör tas med i en framtida översyn av skattesystemet.
- Nedsatta arbetsgivaravgifter för unga kostade enligt redovisningen dryga 17 miljarder kronor 2013 – en ineffektiv och dyr åtgärd.
- En annan dyr och ineffektiv skatteutgift är den nedsatta momsens på restaurangtjänster med dryga 8 miljarder kronor.
- Den nedsatta energiskatten på diesel kostar ca 8 miljarder kronor och är tillsammans med bl.a. den nedsatta energiskatten på el motsvarande knappa 13 miljarder kronor exempel på de avsteg från principen att förorenaren ska betala som Riksrevisionen behandlade i sin rapport Klimatrelaterade skatter. I rapporten skrev Riksrevisionen bl.a. att ”näringslivet genererar ungefär fyra femtedelar av koldioxidutsläppen, men hushållen får betala nästan hälften av de klimatrelaterade skatterna”. Riksrevisionen konstaterade även följande: ”Näringslivets utgifter för klimatrelaterade skatter utgör en liten del av näringslivets/företagens totala kostnader. Utgifterna för energi- och koldioxidskatter var cirka 4 procent av företagens totala kostnader år 2009. Därutöver har många företag i praktiken cirka 25 procent lägre kostnader för klimatrelaterade skatter än vad de betalar in till staten eftersom de klimatrelaterade skatterna är avdragsgilla vid företagens inkomsttaxering”.
- Avdragen för RUT och ROT kostade 2013 ca 16 miljarder kronor. Vänsterpartiet vill avveckla RUT omgående och endast använda det som ett konjunkturinstrument som dels bör göras mindre förmånligt, dels stegvis tas bort när konjunkturen förbättras.

Dessa exempel visar på ett antal viktiga undantag från ett enhetligt skattesystem som bör prövas i en översyn av hela skattesystemet. Därtill kommer den borgerliga regeringens jobbskatteavdrag som successivt har minskat skatteintäkterna med i storleksordningen 100 miljarder kronor med urholkning av den gemensamma välfärden som effekt.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Skrivelse 2013/14:98 Redovisning av skatteutgifter 2014.

Följdmotionen

2013/14:Sk13 av Leif Jakobsson m.fl. (S):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att mer av omsorg kring rättvisa, jämlikhet och ekologisk hållbarhet bör präglade skatteundantagen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en restriktiv hållning till skatteundantag, särregler och andra selektiva inslag i beskattningen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att skatteundantag, skatteavdrag och särregler som ökar klyftorna i Sverige och underminerar välfärdens finansiering inte är önskvärda.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ineffektiva skatteundantag som i princip fungerar som bransch- och företagskedjestöd måste ses över.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det ineffektiva skatteundantaget nedsatt hotell- och restaurangmoms ska avvecklas.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det ineffektiva skatteundantaget nedsatta socialavgifter för unga ska avvecklas.