

Skatteutskottets betänkande 2018/19:SkU23

Redovisning av skatteutgifter 2019

Sammanfattning

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

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:98 Redovisning av skatteutgifter 2019.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Redovisning av skatteutgifter 2019	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Skrivelsen.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteutgifter 2019

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:98 till handlingarna.

Stockholm den 28 maj 2019

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Hillevi Larsson (S), Helena Bouveng (M), Peter Persson (S), Tony Haddou (V), Boriana Åberg (M), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Joar Forssell (L), Eric Westroth (SD), Rebecka Le Moine (MP), Kjell Jansson (M) och Johnny Skalin (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet skrivelse 2018/19:98 Redovisning av skatteutgifter 2019. Skrivelsen redovisas i bilaga 1.

Inga motioner har väckts i ärendet.

Bakgrund

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

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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. 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 skatteutgifter i förhållande till samhällsekonomisk effektivitet, principer för skattepolitiken och jämställdhet. I den tredje delen redovisas skatteutgifter och skattesanktioner för åren 2018–2021. 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 2019

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens redovisning av skatteutgifterna 2019 till handlingarna.

Regeringens skrivelse

I skrivelsen redogör regeringen för skatteutgifter, dvs. effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen, för åren 2018–2021. Förutom skatteutgifter redovisas i förekommande fall även skattesanktioner, där skatteuttaget är högre än den angivna normen.

Huvudprincipen är att redovisningen är heltäckande, dvs. samtliga identifierade skatteutgifter redovisas. I vissa fall är avsteg från principen nödvändiga av praktiska skäl. På punktskatteområdet är utgångspunkten att redovisa de skatteutgifter där en norm för skatteuttaget kan definieras och där skatteintäkterna från en enhetligt utformad skatt överstiger 1 procent av de totala skatteintäkterna.

Den jämförelsenorm som har använts vid beräkningen av skatteutgifterna i skrivelsen utgår i huvudsak från principen om enhetlig beskattning. Detta innebär att beskattningen inom varje skatteslag i princip ska vara enhetlig och utan undantag. Därför preciseras jämförelsenormen separat inom vart och ett av de olika skatteslagen inkomstskatt, indirekt skatt på förvärvsinkomster, mervärdesskatt och punktskatter. Efter preciseringen sammanfattas normen utifrån de skattesatser som den implicerar inom varje skatteslag.

Beräkningen av skatteutgifterna baseras på en periodiserad redovisning, vilket innebär att skatteeffekterna avser det år den underliggande ekonomiska aktiviteten sker. Uppbördsförskjutningar beaktas således inte. Beräkningarna är statiska och tar inte hänsyn till eventuella beteendeeffekter eller indirekta effekter.

En skatteutgift beräknas som skattenedsättningen multiplicerat med underlaget (skattebasen). Denna metod för att beräkna skatteutgifter kallas för skattebortfallsmetoden.

De allra flesta skatteutgifter påverkar det offentliga budgetsaldot genom att förändra skatteintäkterna. Dessa skatteutgifter klassas som saldpåverkande och beräknas med hjälp av skattebortfallsmetoden.

Det finns dock vissa skatteutgifter som inte påverkar budgetsaldot. Enligt normen för inkomstbeskattning ska offentliga transfereringar utgöra skattepliktig inkomst. Detta innebär att skattebefrielsen av vissa transfereringar definieras som skatteutgifter, men sådana skatteutgifter

påverkar inte budgetsaldot. Exempel på skattefria transfereringar är barnbidrag och bostadstillägg för pensionärer.

Nyheter i årets skrivelse

Från och med den 1 januari 2018 finns en skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning. Denna redovisas som en skatteutgift för första gången i årets skatteutgiftsredovisning. Skatteutgiften redovisas som J2 Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning och faller under utgiftsområde 10.

Riksrevisionen granskade 2018 sparformen investeringssparkonto i rapporten Investeringssparkonto – en enkel sparform i ett komplext skattesystem (RiR 2018:19). I rapporten rekommenderar Riksrevisionen regeringen att återkommande informera riksdagen om de skattemässiga effekterna av investeringssparkonto. I regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om investeringssparkonto (skr. 2018/19:30) anför regeringen att det finns skäl att undersöka möjligheterna att bestämma storleken på den skatteutgift som investeringssparkonto utgör och i så fall redogöra för denna i kommande skatteutgiftsredovisningar. Regeringen redovisar från och med i år storleken på den skatteutgift (D11 Schablonmässigt underlag för kapitalinkomstskatt [på investeringssparkonto]) som investeringssparkonto utgör.

Den 1 januari 2019 trädde nya skatteregler för företagssektorn i kraft (prop. 2017/18:245, bet. 2017/18:SkU25, rskr. 2017/18:398). Detta ger upphov till tre nya skatteutgifter (C4 Förenklingsregel ränteavdragsbegränsning, C5 Förenklingsregel finansiell leasing och C15 Undantag från ränteavdragsbegränsning för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag), och två skattesanktioner (L4 Skadeförsäkringsföretag och L5 Avsättning till periodiseringsfond för juridiska personer).

Den 1 juli 2018 genomfördes det s.k. Bränslebytet, en reform bestående av ett reduktionspliktsystem för bensin och diesel i kombination med ändrade skatteregler. För drivmedel inom reduktionsplikten tas skatt ut enhetligt per liter bränsle, dvs. ingen skattemässig uppdelning sker av beståndsdelar som framställts av biomassa och komponenter som har fossilt ursprung. Från och med 2019 års skatteutgiftsredovisning beräknas normen inom transportområdet på energiskatteuttaget per energienhet för bensin inklusive beståndsdelar som framställs av biomassa (i stället för som tidigare enbart beräknat på fossil bensin). Energiskattenormen inom transportområdet beräknas till 46,1 öre per kWh jämfört med 45,1 öre per kWh om det vore som tidigare beräknat enbart på fossil bensin. Att den beräknade nya normen blir högre beror på att bensin miljöklass 1 inom reduktionsplikten innehåller en andel biodrivmedel som i dag utgörs nästan uteslutande av etanol. Etanol har ett lägre energiinnehåll än fossil bensin och ger då ett totalt lägre energiinnehåll per liter inom reduktionsplikten jämfört med ren fossil bensin. Energiskatteuttaget per energienhet inom reduktionsplikten blir då något högre jämfört med den tidigare normen. Den ändrade beräkningen av normen leder till en större skatteutgift för I1 Energiskatt på diesel i motordrivna fordon. Denna

skatteutgift ökar även då beräkningen innefattar förutom som tidigare fossil diesel även numera låginblandade biodrivmedel i diesel. Skatteutgiften till följd av energiskattebefrielse för biodrivmedel blir mindre, då biodrivmedel i bensin och diesel inte längre befrias från energiskatt. Skatteutgiften I2 Energiskatt på fossil bensin utom reduktionsplikten tillkommer, och skatte-sanktionen Energiskatt på bensin inom reduktionsplikten upphör på grund av den ändrade beräkningen av energiskattenormen inom transportområdet.

Normen för koldioxidskatt är att endast fossila bränslen ska omfattas. Då hela blandningen inklusive biodrivmedel inom reduktionsplikten koldioxid-beskattas lika per volymenhet bensin respektive diesel uppkommer en skatteutgift för den fossila delen och en skattesanktion för biodrivmedelsdelen (under I23 Koldioxidskatt för fossila drivmedel och biodrivmedel inom reduktionsplikten).

Väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna

Riksrevisionen rekommenderade 2017 i sin granskningsrapport Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den? (RIR 2017:12) bl.a. att regeringen i redovisningen av befintliga skatteutgifter skulle redovisa och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser. I detta avsnitt redovisas de skatteutgifter vars prognostiserade utveckling väsentligen förändrats jämfört med föregående års skatteutgiftsredovisning och vad denna skillnad beror på.

Storleken på skatteutgifterna A17 Förmån av miljöanpassade bilar skiljer sig från prognosen i föregående års skatteutgiftsredovisning. Skillnaden består i att mängden elbilar och laddhybrider ökat mer än vad som tidigare prognostiserats.

Förändringar i beräkningsmetoden för skatteutgiften D2 Avkastning bostadsrättsfastighet har medfört att skatteutgiften är högre än i föregående års skatteutgiftsredovisning.

Skatteutgiften D6 Värdeförändring på eget hem och bostadsrätt är lägre än i förra årets redovisning till följd av att prognosen för statslåneräntan har reviderats ned med drygt en procentenhet.

Skatteutgiften D9 Nedsatt avkastningsskatt på pensionsmedel revideras ned på grund av förändrade prognoser.

Utfallet för nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för den först anställda för 2018 blev lägre än regeringens prognos. Skatteutgiften F6 Nedsättning av arbetsgivaravgifter för den först anställda har därför reviderats ned jämfört med förra året.

Skatteutgifter 2019

För inkomståret 2019 förväntas de totala saldpåverkande skatteutgifterna uppgå till 204,3 miljarder kronor. När det gäller skattesanktioner förväntas dessa uppgå till 29,4 miljarder kronor. Uppgifter om den samlade omfattningen bör dock tolkas med försiktighet.

Den största skatteutgiften inom tjänsteinkomstbeskattningen är avdrag för resor till och från arbetet, som för inkomståret 2019 beräknas uppgå till ca 6,0 miljarder kronor.

Den största skatteutgiften inom kapitalinkomstbeskattningen är avkastning på eget hem. För inkomståret 2019 bedöms skatteutgiften uppgå till 20,2 miljarder kronor.

Bland de skatteutgifter som rör socialavgifter är skatteutgiften för nedsatt särskild löneskatt för anställda som fyllt 65 år och som är födda 1938 eller senare den största. Inkomståret 2019 beräknas denna skatteutgift uppgå till 2,4 miljarder kronor.

Den största skatteutgiften inom mervärdesskatteområdet uppstår genom den reducerade skattesatsen för livsmedel. Inkomståret 2019 beräknas denna skatteutgift uppgå till 31,5 miljarder kronor.

Den största skatteutgiften inom punktskatteområdet är nedsatt energiskatt på el inom industrin och i datorhallar, vilken uppgår till 15,2 miljarder kronor inkomståret 2019.

En skattereduktion minskar den slutliga skatten genom avräkning mot statlig inkomstskatt, kommunal inkomstskatt, inkomst av näringsverksamhet, statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift. Skattereduktionerna beräknas sammanlagt uppgå till 19,9 miljarder kronor för inkomståret 2019. Den enskilt största skatteutgiften är skattereduktion för rotarbeten som beräknas uppgå till 9,8 miljarder kronor inkomståret 2019.

Den största enskilda skattesanktionen uppgår till 17,7 miljarder kronor för 2019 och avser socialavgifter på icke förmånsgrundande ersättningar för arbete.

De icke saldpåverkande skatteutgifter som redovisas här beräknas för inkomståret 2019 uppgå till 39,9 miljarder kronor.

Samhällsekonomisk analys av skatteutgifterna

I avsnitt 2.1 i skrivelsen förklarar regeringen vad som menas med begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Samhällsekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används på ett effektivt sätt för att skapa så hög välfärd i samhället som möjligt. Det kan vara samhällsekonomiskt motiverat med avvikelser från enhetlig beskattning om de förbättrar effektiviteten och därmed välfärden i samhället. I avsnittet diskuteras möjligheterna att bedöma olika skatteutgifter utifrån deras bidrag till samhällsekonomisk effektivitet. I avsnitt 2.3 diskuteras skatteutgifter i förhållande till principer för skattepolitiken. Avsnitt 2.4 diskuterar skatteutgifter och jämställdhet och innehåller en diskussion om hur olika skatteutgifters effekter för jämställdheten kan belysas. I årets skrivelse beskrivs och analyseras i den mån det är möjligt de nya skattereglerna för företagssektorn (prop. 2017/18:245, bet. 2017/18:SkU25, rskr. 2017/18:398) som trädde i kraft den 1 januari 2019 ur perspektivet skatteavvikelser. Avsnittet avser också att beskriva och diskutera i vilken mån de nya reglerna kan anses utgöra en del av en förändrad norm för

inkomstskatter, i detta fall inkomster och kostnader i näringsverksamhet, och om de olika förändrade reglerna kan anses utgöra avvikelser från denna norm. Eftersom de nya reglerna för företagssektorn har varit på plats endast en kortare tid är möjligheterna att belysa de eventuella effekterna för den samhällsekonomiska effektiviteten, förhållningen till principer för skattepolitiken och effekterna för jämställdhet mellan kvinnor och män begränsade.

Förändringen av skattereglerna för företag motiveras av samhällsekonomiska och offentligfinansiella skäl. I proposition 2017/18:245 skriver regeringen att alltför förmånliga skatteregler för ränteavdrag kan leda till skattebaserosion och vinstförflyttning. Med hänsyn till detta och för att förbättra den skattemässiga neutraliteten mellan eget och lånat kapital samt möjliggöra en breddning av bolagsskattebasen föreslår regeringen att en generell begränsning av ränteavdrag i bolagssektorn införs. De skatteutgifter som uppstår i samband med förenklingsregeln ränteavdragsbegränsning, förenklingsregeln finansiell leasing och lättnadsregeln för enskilda näringsidkare kan ses som följdändringar som krävs för att minska de administrativa kostnaderna för mindre företag. När det gäller borttagande av skatteutgiften för säkerhetsreserven så kan denna förväntas öka den samhällsekonomiska effektiviteten eftersom den ökar likformigheten i beskattningen. Skattesanktionerna införs av offentligfinansiella skäl.

Det är i första hand juridiska personer, och inte fysiska personer, som berörs av förslagen om sänkt bolagsskattesats och ränteavdragsbegränsningen. Effekterna på ekonomisk jämställdhet och fördelning är därför främst indirekta genom ägande och drivande av företag. Den senaste tillgängliga informationen om förmögenhetsfördelning i Sverige från 2007 visar på att män i större utsträckning än kvinnor är aktieägare. Under antagandet att så fortfarande är fallet, samt att män driver företag i större utsträckning än kvinnor, bedöms män i större omfattning än kvinnor påverkas av de nya skattereglerna för företagssektorn. De indirekta effekterna bedöms därför vara att män i större utsträckning än kvinnor gynnas av den sänkta bolagsskattesatsen men att män också i större utsträckning än kvinnor missgynnas av företagets begränsade ränteavdragsmöjligheter.

Utskottets ställningstagande

Redovisningen av skatteutgifter inleddes i samband med att en ny budgetprocess infördes i mitten av 1990-talet och har genom åren utvecklats mot en allt större precision utifrån sitt syfte: att tydliggöra det statsstödd till företag och hushåll som skatteutgifterna representerar så att dessa kan prövas på samma sätt som anslagen på statsbudgetens utgiftssida.

I årets skrivelse redogör regeringen för skatteutgifter, dvs. effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen, för åren 2018–2021. Förutom skatteutgifter redovisas i förekommande fall även skattesanktioner, där skatteuttaget är högre än den angivna normen.

I skrivelsen redogör regeringen även för vilka skatteutgifter som har tillkommit sedan föregående års redovisning, för väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoseerna och för de största skatteutgifterna inom de olika skatteslagen.

Slutligen diskuteras skatteutgifter i förhållande till samhällsekonomisk effektivitet, principer för skattepolitiken och jämställdhet. I årets skrivelse beskrivs och analyseras i den mån det är möjligt de nya skattereglerna för företagssektorn (prop. 2017/18:245, bet. 2017/18:SkU25, rskr. 2017/18:398) som trädde i kraft den 1 januari 2019 ur perspektivet skatteavvikelser.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:98 Redovisning av skatteutgifter 2019.