

# Skatteutskottets betänkande 2020/21:SkU31

## Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionsförslaget.

Utskottet delar regeringens bedömningar av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer när det gäller den särskilda löneskatten för äldre.

I betänkandet finns en reservation (C) och ett särskilt yttrande (M).

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2020/21:162 Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre.  
Ett yrkande i en följdmotion.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre .....	5
Reservation .....	10
Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre (C).....	10
Särskilt yttrande .....	12
Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre (M).....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	13
Skrivelsen .....	13
Följdmotionen .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre**

Riksdagen avslår motion

2020/21:4002 av Per Åsling m.fl. (C) och

lägger skrivelse 2020/21:162 till handlingarna.

*Reservation (C)*

Stockholm den 25 maj 2021

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), Eric Westroth (SD), Sultan Kayhan (S), Tony Haddou (V), Boriana Åberg (M), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Gulan Avci (L), Anne Oskarsson (SD), Rebecka Le Moine (MP) och Kjell Jansson (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2020/21:162 Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre. Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare informerade om granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 28 januari 2021.

En följdmotion har väckts med anledning av skrivelsen. Förslaget återges i bilagan.

## Bakgrund

Riksdagens kammarkansli anmälde till utskottet den 1 december 2020 att Riksrevisionens granskningsrapport om särskild löneskatt för äldre kommit in till riksdagen och att rapporten överlämnats till regeringen för yttrande. Regeringen överlämnade skrivelse 2020/21:162 Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre till riksdagen den 24 mars 2021.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre (RiR 2020:24).

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsförslaget om en utvärdering av den särskilda löneskatten.

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservationen (C) och det särskilda yttrandet (M).

### Skrivelsen

#### *Riksrevisionens iakttagelser*

Riksrevisionen har granskat den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster för personer över 65 år. De granskningsfrågor som Riksrevisionen ställer i rapporten är dels om regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter i form av nedsatt särskild löneskatt för personer över 65 år varit tydlig och ändamålsenlig, dels om en särskild löneskatt för äldre påverkar deras anställningsbarhet och drivkrafter att bedriva aktiv näringsverksamhet. Den första revisionsfrågan omfattar samtliga ändringar och förslag till ändringar av den särskilda löneskatten för äldre mellan 2007 och 2019 medan den andra revisionsfrågan i huvudsak fokuserar på reformen 2016.

Riksrevisionen konstaterar att riksdagen och regeringen ändrade den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster för äldre flera gånger mellan 2007 och 2019. Denna skatt avskaffades 2007 för personer som fyllt 65 år och som omfattades av det nya pensionssystemet och 2008 för personer födda 1937 och tidigare, återinfördes delvis 2016 genom införandet av en särskild löneskatt för äldre på 6,15 procent samt avslutningsvis avskaffades den särskilda löneskatten för äldre den 1 juli 2019. Avskaffandet 2019 föranleddes av ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen.

I rapporten noterar Riksrevisionen att regeringen för samtliga förslag till regeländringar har redovisat motiv eller syfte med regeländringen. Separata budgeteffekter har också redovisats för var och en av de föreslagna regeländringarna, utom den senaste om att avskaffa den särskilda löneskatten för äldre 2019 där den offentligfinansiella effekten av förslaget redan var beaktad i inkomstberäkningen för 2019–2021. Motiv för att avskaffa den särskilda löneskatten för äldre har varit att förstärka arbetsgivarnas intresse att behålla och i viss utsträckning anställa äldre medarbetare samt att uppmuntra äldre som vill fortsätta arbeta i det egna företaget. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen inte har redovisat någon detaljerad bedömning av de potentiella sysselsättningseffekter som de föreslagna regeländringarna för med sig.

Riksrevisionen anser att de konsekvensbedömningar, utöver offentlig-finansiella effekter och effekter på sysselsättning, som regeringen redovisar med anledning av förslagen till regeländringar av den särskilda löneskatten för äldre är relativt allmänt hållna och att det varierar vilka effekter som regeringen väljer att redovisa. Effekter på företagande och påverkan på företagens administrativa börda är de som beskrivs mest utförligt.

I rapporten noteras att regeringen har redovisat den nedsatta särskilda löneskatten för äldre som fyra skatteutgifter i skatteutgiftsredovisningen sedan 2007 och i utgiftsområdesbilaga 24 till budgetpropositionen sedan 2008. Riksrevisionen anser att de skatteutgifter som regeringen beräknar och redovisar till följd av den slopade eller nedsatta särskilda löneskatten är svåra att följa upp eftersom det saknas utfall. Riksrevisionen konstaterar också att regeringen ännu inte har redovisat någon uppföljning eller analys av skatteutgifter med anledning av den nedsatta eller slopade särskilda löneskatten för äldre inom ramen för redovisningen av skatteutgifter i den årliga skrivelsen till riksdagen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har redovisat tillräckliga underlag för att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av skatteutgifter i form av en nedsatt eller slopad särskild löneskatt för äldre. Det är enligt Riksrevisionen också oklart om reformerna av den särskilda löneskatten för äldre har infriat riksdagens intentioner.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- förtydliga hur redovisade skatteutgifter förändras vid regelförändringar av den särskilda löneskatten för äldre
- redovisa en uppföljande analys av de skatteutgifter som redovisas med anledning av den nedsatta särskilda löneskatten för äldre inom ramen för skatteutgiftsredovisningen
- särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre 2019 med fokus på bedömning av sysselsättningseffekter.

### *Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser*

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömningar.

När det gäller redovisningen av skatteutgifterna kan regeringen konstatera att det under 2014 av misstag redovisades en förändring av skatteutgiften som ännu inte var beslutad av riksdagen. Den föreslagna ändringen avslogs också av riksdagen, vilket innebar att rapporteringen blev felaktig. I övrigt menar dock regeringen att redovisningen av skatteutgifterna för den särskilda löneskatten har varit ändamålsenlig. Riksrevisionen har i en tidigare granskningsrapport, Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den? (RiR 2017:12), rekommenderat regeringen att i sin redovisning av befintliga skatteutgifter redovisa och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser. Därför redovisas numera, så som även efterfrågas i den nu aktuella granskningsrapporten, de skatteutgifter vars prognostiserade utveckling väsentligen förändrats jämfört

med föregående års skatteutgiftsredovisning och vad denna skillnad beror på. Regeringen avser därför att inte vidta några ytterligare åtgärder med anledningen av rekommendationen att förtydliga redovisningen vid regel­förändringar. Vidare är skatteutgiftsredovisningen i första hand en redovisning av storleken på de olika skatteutgifterna. Där görs som regel ingen ytterligare analys av varje enskild skatteutgifts effektivitet.

När det gäller analysavsnittet i skatteutgiftsredovisningen handlar det i regel om en skatteutgift per år som beskrivs mer i detalj. Den särskilda löneskatten för äldre har, i likhet med den överväldigande majoriteten av övriga skatteutgifter, ännu inte varit föremål för en sådan fördjupad beskrivning i analysavsnittet.

När det gäller beredningen av regeländringarna anser regeringen att det krav som ställs på konsekvensanalysen vid beredning av skatteförslag har följts. Att redovisning av de offentligfinansiella effekterna saknades vid sloandet av den särskilda löneskatten 2019 berodde på att inkomstberäkningen var utförd och redan beslutad av riksdagen. Regeringen hade då inte möjlighet att föreslå någon egen beräkning.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens bedömning att det är osäkert i vilken mån den särskilda löneskatten för äldre påverkar sysselsättning och arbetade timmar i gruppen och bland befolkningen i stort. Regeringen anser dock att det resultat i Riksrevisionens analys som indikerar att den särskilda löneskatt som infördes 2016 har haft negativa effekter på företagandet (näringsinkomster) för personer som fyllt 65 år till en betydande del verkar vara drivet av den statiska skatteeffekten. Detta bör enligt regeringens bedömning inte tolkas som någon beteendeffekt, vilket Riksrevisionen också konstaterar i en rättelse till granskningen.

När det gäller rekommendationen att särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre 2019 med fokus på bedömning av sysselsättningseffekter anser regeringen att en välgjord, oberoende utvärdering skulle vara värdefull. Regeringen ser dock inte att det är regeringen eller Regeringskansliet som är bäst lämpade för en sådan uppgift. Regeringen avser därför inte att vidta några åtgärder med anledning av denna rekommendation.

### *Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser*

Regeringen avser inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av rekommendationen att förtydliga hur redovisade skatteutgifter förändras vid regelförändringar av den särskilda löneskatten för äldre eller rekommendationen att särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre 2019 med fokus på bedömning av sysselsättningseffekter.

Regeringen har dock för avsikt att i analysavsnittet i en kommande skatteutgiftsskrivelse närmare beskriva den särskilda löneskatten för äldre. Regeringen anser att Riksrevisionens skrivelse Särskild löneskatt för äldre – redovisning och effekter (RiR 2020:24) därmed är slutbehandlad.

## Motionen

I kommittémotion 2020/21:4002 av Per Åsling m.fl. (C) föreslås att riksdagen ska tillkänna för regeringen att den bör ta initiativ till en utvärdering av den särskilda löneskatten för äldre.

Motionärerna anför att Riksrevisionens granskning av den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster för personer över 65 år visar att regeringen inte har redovisat tillräckliga underlag för att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av skatteutgifter i form av en nedsatt eller slopad särskild löneskatt för äldre. Som en följd av detta är det enligt Riksrevisionen oklart om reformerna av den särskilda löneskatten för äldre har infriat riksdagens intentioner. Riksrevisionen anför att regeringen behöver förtydliga hur redovisade skatteutgifter förändras vid regelförändringar av den särskilda löneskatten för äldre samt redovisa en uppföljande analys av de skatteutgifter som redovisas med anledning av den nedsatta särskilda löneskatten för äldre inom ramen för skatteutgiftsredovisningen. Regeringen rekommenderas också att särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre 2019 med fokus på bedömning av sysselsättningseffekter. När det gäller den rekommendationen anser regeringen att en utvärdering skulle vara värdefull, men menar samtidigt att det inte är regeringens ansvar att se till att en sådan utvärdering görs.

Motionärerna anför att det tvärtom är viktigt att en regering följer upp och utvärderar skatteförändringar likt den aktuella. Detta är inget unikt utan genomfördes exempelvis i fråga om jobbskatteavdraget i en bilaga till proposition 2011/12:100. Motionärerna anser därför att regeringen bör ta initiativ till den rekommenderade utvärderingen.

Motionärerna anför vidare att en av de största utmaningarna på svensk arbetsmarknad är att allt fler kommer att behöva arbeta allt längre. Forskning visar att Sverige behöver fler äldre som vill, kan och får arbeta längre för att klara välfärdens finansiering. Givet de äldres förbättrade hälsa är detta enligt motionärerna en rimlig målsättning som är möjlig att uppnå, men som dock kräver en väl avvägd reformpolitik. Mellan 2016 och den 1 juli 2019 togs en särskild löneskatt på 6,15 procent ut på lön, arvoden, förmåner och andra ersättningar som betalades ut till personer som hade fyllt 65 vid årets början. Före 2016 hade den tidigare alliansregeringen tagit bort denna skatt. Tidigare utvärderingar av reformen visar att sannolikheten att arbeta för de berörda grupperna har ökat, och att den svenska ekonomin långsiktigt förstärks med fler arbetade timmar. Enligt motionärerna är det en generell sett rimlig princip att en regering ska utvärdera reformer som syftar till att stärka sysselsättningen och öka antalet arbetade timmar.

## Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har granskat den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster för personer över 65 år och i huvudsak ställt två granskningsfrågor i rapporten. Frågorna är huruvida regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter



i form av nedsatt särskild löneskatt för personer över 65 år varit tydlig och ändamålsenlig och huruvida en särskild löneskatt för äldre påverkar deras anställningsbarhet och drivkrafter att bedriva aktiv näringsverksamhet.

Riksrevisionens övergripande slutsats enligt rapporten är att regeringen inte har redovisat tillräckliga underlag för att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av skatteutgifter i form av en nedsatt eller slopad särskild löneskatt för äldre. Det är enligt Riksrevisionen också oklart om reformerna av den särskilda löneskatten för äldre har infriat riksdagens intentioner.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att förtydliga hur redovisade skatteutgifter förändras vid regelförändringar av den särskilda löneskatten för äldre, att redovisa en uppföljande analys av de skatteutgifter som redovisas med anledning av den nedsatta särskilda löneskatten för äldre inom ramen för skatteutgiftsredovisningen samt att särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre 2019 med fokus på bedömning av sysselsättningseffekter.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömningar, men avser inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av rekommendationen att förtydliga hur redovisade skatteutgifter förändras vid regelförändringar eller med anledning av rekommendationen att särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre. Regeringen har dock för avsikt att i en kommande skatteutgiftsskrivelse närmare beskriva den särskilda löneskatten för äldre.

Utskottet konstaterar att den särskilda löneskatten för äldre har varit föremål för ett stort antal ändringar under perioden 2007 till 2019 för att slutligen avskaffas 2019. Avskaffandet 2019 föranleddes av ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre konstaterar utskottet att även regeringen anser att en välgjord oberoende utvärdering skulle vara värdefull. Utskottet utgår från att regeringen noga följer utvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som anses nödvändiga.

Mot denna bakgrund finner utskottet inte nu skäl att rikta ett särskilt tillkännagivande till regeringen om att utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre. Utskottet avstyrker därmed motionsförslaget och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

# Reservation

## **Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre (C)**

av Per Åsling (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2020/21:4002 av Per Åsling m.fl. (C) och  
lägger skrivelse 2020/21:162 till handlingarna.

### *Ställningstagande*

Riksrevisionens granskning av den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster för personer över 65 år visar att regeringen inte har redovisat tillräckliga underlag för att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av skatteutgifter i form av en nedsatt eller slopad särskild löneskatt för äldre. Som en följd av detta är det enligt Riksrevisionen oklart om reformerna av den särskilda löneskatten för äldre har infriat riksdagens intentioner. Riksrevisionen anför att regeringen behöver förtydliga hur redovisade skatteutgifter förändras vid regelförändringar av den särskilda löneskatten för äldre samt redovisa en uppföljande analys av de skatteutgifter som redovisas med anledning av den nedsatta särskilda löneskatten för äldre inom ramen för skatteutgifts-redovisningen. Regeringen rekommenderas också att särskilt följa upp och utvärdera avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre 2019 med fokus på bedömning av sysselsättningseffekter. När det gäller den rekommendationen anser regeringen att en utvärdering skulle vara värdefull, men menar samtidigt att det inte är regeringens ansvar att se till att en sådan utvärdering görs.

Jag anser att det tvärtom är viktigt att en regering följer upp och utvärderar skatteförändringar likt den aktuella. Detta är inget unikt utan genomfördes exempelvis i fråga om jobbskatteavdraget i en bilaga till proposition 2011/12:100. Regeringen bör därför ta initiativ till den rekommenderade utvärderingen.

En av de största utmaningarna på svensk arbetsmarknad är att allt fler kommer att behöva arbeta allt längre. Forskning visar att Sverige behöver fler äldre som vill, kan och får arbeta längre för att klara välfärdens finansiering. Givet de äldres förbättrade hälsa är detta en rimlig målsättning som är möjlig att uppnå, men som dock kräver en väl avvägd reformpolitik. Mellan 2016 och den 1 juli 2019 togs en särskild löneskatt på 6,15 procent ut på lön, arvoden, förmåner och andra ersättningar som betalades ut till personer som hade fyllt

65 vid årets början. Före 2016 hade den tidigare alliansregeringen tagit bort denna skatt. Tidigare utvärderingar av reformen visar att sannolikheten att arbeta för de berörda grupperna har ökat, och att den svenska ekonomin långsiktigt förstärks med fler arbetade timmar. Min mening är att det är en generellt sett rimlig princip att en regering ska utvärdera reformer som syftar till att stärka sysselsättningen och öka antalet arbetade timmar. Jag föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen att den bör ta initiativ till en utvärdering av den särskilda löneskatten för äldre.

## Särskilt yttrande

### **Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre (M)**

Niklas Wykman (M), Helena Bouveng (M), Boriana Åberg (M) och Kjell Jansson (M) anför:

Regeringen har inte redovisat tillräckliga underlag för att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av att slopa den särskilda löneskatten för äldre. Allt sedan regeringen Löfven tillträdde har vi påtalat och kritiserat att Finansdepartementet systematiskt har avhållit sig från att redovisa underlag för makroekonomiska effekter för de reformer som genomförs. Detta är en avhållsamhet som bör ställas i kontrast till den föregående regeringens transparens kring budgetpolitiska bedömningar och effekter. Frågan är varför regeringen avstår från att redovisa bedömningar och prognoser. Ett uppenbart motiv är att de reformer regeringen Löfven har prioriterat har haft begränsad effekt på exempelvis sysselsättning, vilket återspeglas i det faktum att Sverige idag är ett av de länder som har högst arbetslöshet i EU. I det konkreta fallet med särskild löneskatt är det inte utan att man misstänker att regeringen inte vill erkänna att sänkta inkomstskatter leder till ett ökat arbetsutbud och i förlängningen till en högre sysselsättning. Sverige befinner sig i ett utsatt ekonomiskt läge och är i behov av verkningsfulla reformer. Det är av betydelse att regeringen levererar adekvata prognoser om vilka effekter deras föreslagna reformer får – framför allt för att politikens resultat och effekter ska kunna utvärderas och granskas. Med dessa synpunkter ställer vi oss dock bakom utskottets ställningstagande.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:162 Riksrevisionens rapport om särskild löneskatt för äldre.

## Följdmotionen

*2020/21:4002 av Per Åsling m.fl. (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till en utvärdering av den särskilda löneskatten för äldre och tillkännager detta för regeringen.