

Skatteutskottets betänkande 2023/24:SkU29

Redovisning av skatteutgifter 2024

Sammanfattning

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

Behandlade förslag

Skrivelse 2023/24:98 Redovisning av skatteutgifter 2024.

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 2024	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av skatteutgifter 2024

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:98 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2024

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Boriána Åberg (M), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Peder Björk (S), Fredrik Ahlstedt (M), Ida Ekeröth Clausson (S), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Helena Lindahl (C), Bo Broman (SD), Annika Hirvonen (MP), Patrik Karlson (L), Erik Hellsborn (SD) och Patrik Björck (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet skrivelse 2023/24:98 Redovisning av skatteutgifter 2024. Skrivelsen redovisas i bilagan.

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 innehåller tre kapitel. I det första kapitlet beskrivs i korthet den jämförelsenorm och de beräkningsmetoder som används i redovisningen. I kapitlet redogörs också för de mest väsentliga nyheterna i redovisningen jämfört med förra årets skrivelse. I det andra kapitlet redovisas beräkningar och prognoser över skatteutgifterna för 2023–2025. Skatteutgifterna redovisas i tabeller och är uppdelade efter skatteslag. I det tredje och sista kapitlet beskrivs de enskilda skatteutgifterna.

Utskottets överväganden

Redovisning av skatteutgifter 2024

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens redovisning av skatteutgifterna 2024 till handlingarna.

Regeringens skrivelse

Redovisningen av skatteutgifter kan sägas fylla i huvudsak två syften. Det första och mest centrala syftet är att synliggöra de stöd till företag och hushåll som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis har samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. Många av skatteutgifterna har införts, mer eller mindre uttalat, som medel inom specifika utgiftsområden såsom bostad, miljö, arbetsmarknad och näringsliv i syfte att stötta dessa områden. Ur ett budgetperspektiv kan de därför ofta jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. För skatteutgifter som kan jämföras med stöd på budgetens utgiftssida anges därför vilket utgiftsområde som skatteutgiften i första hand kan hänföras till. Genom att redovisa skatteutgifter på de olika utgiftsområdena ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika områden i budgeten. Skatteutgifter kan dock inte alltid jämföras med stöd på utgiftssidan. En skattesats som är lägre än jämförelsenormen inom skatteutgiftsredovisningen kan t.ex. vara hög i ett internationellt perspektiv, varför en skatteutgift inte definitionsmässigt ska ses som ett stöd eller en subvention.

Det andra syftet med redovisningen är att belysa graden av enhetlighet i skattesystemet. Genom att minska enhetligheten och öka komplexiteten i skattesystemet kan skatteutgifter sägas gå emot principen om att skattereglerna ska vara generella och tydliga. För att kunna bedöma graden av enhetlighet och för att synliggöra stöden krävs att en jämförelsenorm för skatteuttaget definieras. Jämförelsenormen som ligger till grund för skatteutgifterna som redovisas i denna skrivelse härstammar från SOU 1995:36 Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning och utgår från principen om enhetlig beskattning.

Även om skatteutgifter i många fall kan ses som stöd inom specifika utgiftsområden, finns det också skatteutgifter som uppkommit till följd av den praktiska hanteringen i skattesystemet. Det kan vara av administrativa skäl såsom enkelhet, legitimitet eller för att undvika oacceptabla konsekvenser för den enskilde. I sådana fall betraktas skatteutgiften som skattetekniskt motiverad. Även om de skattetekniskt motiverade skatteutgifterna i vissa fall innebär ett stöd för grupper eller verksamheter, saknar de direkt koppling till något av budgetens utgiftsområden. Om en skatteutgift slopas leder det i

normalfallet till högre skatteintäkter och därmed till en budgetförstärkning för den offentliga sektorn på samma sätt som om en utgift på statsbudgetens utgiftssida slopas. Beräkningarna av skatteutgifter ger dock inte någon exakt uppskattning av den möjliga intäktsförstärkningen om en skatteutgift slopas. Detta har flera skäl, bl.a. att beräkningarna är statiska och inte tar hänsyn till beteendeeffekter eller indirekta effekter.

Jämförelsenorm, beräkningsmetoder och samhällsekonomisk effektivitet

Den jämförelsenorm som används vid beräkningen av skatteutgifterna i regeringens skrivelse utgår i huvudsak från principen om enhetlig beskattning. Med enhetlig beskattning avses att beskattningen inom varje skatteslag i princip är enhetlig och utan undantag, vilket gör det relativt enkelt att identifiera olika skatteutgifter.

Redovisningen av skatteutgifterna är periodiserad, vilket innebär att skatteutgifterna avser det år då den underliggande ekonomiska aktiviteten sker. Hur skatteutgifterna påverkar statens kassamässiga inkomster redovisas därmed inte.

En nyhet i årets skrivelse är att redovisningsperioden har ändrats från fyra till tre år. Skatteutgifterna redovisas nu för innevarande år, året före innevarande år (utfallsår) och ett prognosår. I årets skrivelse innebär det att det är perioden 2023–2025 som redovisas. Tidigare redovisades ett utfallsår, gällande år och två ytterligare prognosår. Ändringen görs av förenklingsskäl.

Redovisningen av skatteutgifterna är periodiserad, vilket innebär att skatteutgifterna avser det år då den underliggande ekonomiska aktiviteten sker. Hur skatteutgifterna påverkar statens kassamässiga inkomster redovisas därmed inte.

Regeringen anser att de befintliga skatteutgifterna regelbundet bör analyseras och omprövas. Tidigare har fördjupade analyser av enskilda skatteutgifter ur perspektivet samhällsekonomisk effektivitet redovisats i skrivelsen. En analys av skatteutgifter kan inkludera klargöranden av om de särregleringar som ger upphov till skatteutgifterna fortfarande uppfyller sitt ursprungliga syfte och om syftet i så fall uppnås på ett effektivt sätt. Analyser ur samhällseffektivitets- och sysselsättningsperspektiv görs när regeringen överlämnar skatteförslag till riksdagen som innebär att nya skatteutgifter (eller skattesanktioner) införs.

Nya skatteutgifter

Skatteutgift F23, Koldioxidskatt för eldningsolja för uppvärmningsändamål, har tillkommit i årets redovisning. Skatteutgiften uppkom när koldioxidskatten för eldningsolja för uppvärmningsändamål sänktes den 1 januari 2024. Till följd av att skatten sänktes motsvarar koldioxidskatten på eldningsolja ett lägre värde per kilo koldioxid än normen på 145 öre.

Ändrade skatteutgifter

Ändringen av jämförelsenormen för socialavgifter och särskild löneskatt får som följd att flertalet skatteutgifter på område A, Inkomst av tjänst och allmänna avdrag, i viss mån ändras innehållsmässigt. De skatteutgifter som tidigare avsåg inkomst och tjänst och särskild löneskatt avser nu i stället inkomst av tjänst och arbetsgivaravgifter eller, i något fall, inkomst av tjänst och egenavgifter. Ändringen av normen påverkar även ett tiotal skatteutgifter på område B, Intäkter och kostnader i näringsverksamhet. De skatteutgifter som tidigare avsåg inkomst av näringsverksamhet och särskild löneskatt avser nu i stället inkomst av näringsverksamhet och egenavgifter. Ändringen av normen innebär att den beloppsmässiga storleken av dessa skatteutgifter numera kan liknas vid den offentligfinansiella bruttoeffekten av att särregleringen införs. De beloppsmässiga revideringarna till följd av normändringen är dock relativt små.

Skatteutgift A13, Skattelättnader för utländska nyckelpersoner, har ändrats i och med att nya regler för vistelsetidens längd trädde i kraft den 1 januari 2024 och nu gäller under sju år räknat från den dag vistelsen i Sverige påbörjades. Ändringen började tillämpas första gången för vistelser i Sverige som påbörjades efter den 31 mars 2023.

Skatteutgift A29, Personalvårdsförmåner, har i årets skrivelse ändrats till att endast omfatta friskvårdsbidrag och har i och med det bytt benämning till Friskvårdsbidrag.

Skatteutgift C3, Kapitalvinstbeskattning på andelar i onoterade bolag, skatteutgift C4, Kapitalvinstbeskattning på kvalificerade andelar, och skatteutgift C7, Nedsatt kapitalvinstskatt vid försäljning av eget hem och bostadsrätt, har ändrats i årets skrivelse som en följd av en ändrad tolkning av normen för avdragsrätten för kapitalförluster. Enligt den nya tolkningen av normen ska fullt avdrag medges för kapitalförluster. Detta innebär att både den begränsade beskattningen av kapitalvinster och den begränsade avdragsrätten för kapitalförluster räknas med i skatteutgifterna C3, C4 och C7.

Skatteutgift C6 i föregående års skrivelse, Värdeförändring på eget hem och bostadsrätt, ändrar delvis innehåll i årets skrivelse och benämns i stället Uppskov med kapitalvinstskatt för privatbostad. Ändringen beror på att jämförelsenormen för kapitalinkomstbeskattningen har ändrats.

Skatteutgift E18, Försäljning av konstverk för minst 300 000 kronor per år, påverkas av en regeländring fr.o.m. den 1 januari 2025 som innebär att området för mervärdesbeskattning av försäljning av konstverk till den reducerade skattesatsen 12 procent utvidgas till att gälla fler situationer. De ändrade reglerna innebär att all försäljning av konstverk beskattas med 12 procent.

Skatteutgift E20, Omsättningsgräns för mervärdesskatt, kommer från den 1 januari 2025 att omfatta fler genom att omsättningsgränsen höjs från 80 000 kronor till 120 000 kronor. Omsättningsgränsen blir då även tillämplig för företag etablerade i andra EU-länder med försäljning i Sverige under

omsättningsgränsen och som har en total försäljning inom EU som understiger 100 000 euro.

Normen för energiskatt för bränslen som används för drift av motordrivna fordon sänks fr.o.m. den 1 januari 2024 då energiskatten på bensin sänks. Det får till följd att skatteutgifterna F1, F2, F3, F4, F6, F7, F8 och F10 kommer att minska. Energiskatten på bensin sänks ytterligare 2025, vilket får samma följd effekter på normen 2025 samt på skatteutgifterna F1, F2, F3, F4, F6, F7, F8 och F10.

Fortsatt sänkt skatt på diesel som används i arbetsmaskiner och i skepp och vissa båtar i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet gäller för sådan förbrukning som sker under 2024. En tillfällig nedsättning gällde även under andra halvan av 2023. Nedsatt energi- och koldioxidskatt på s.k. jordbruksdiesel påverkar skatteutgifterna F9, Nedsatt energiskatt på diesel till arbetsmaskiner och fartyg inom jord-, skogs-, och vattenbruksnäringarna, samt F17, Nedsatt koldioxidskatt på diesel till arbetsmaskiner inom jord-, skogs-, och vattenbruksnäringarna.

Skatteutgift E11 (i förra årets skrivelse), Förevisning av naturområden, har slagits samman med skatteutgift E11, Vissa rekreations- och idrottstjänster. Detta görs av beräkningstekniska skäl.

Skatteutgift F20, Koldioxidskatt på fossila drivmedel och biodrivmedel inom reduktionsplikten, påverkas av att reduktionsplikten sänktes den 1 januari 2024. I tidigare års redovisningar har det antagits att koldioxidskatten varit ungefärligt kalibrerad mot det fossila innehållet i bensin respektive diesel, vilket lett till att skattesanktionen på biodrivmedelsandelen och skatteutgiften på den fossila andelen har tagit ut varandra. Eftersom koldioxidskatten inte justerades i samband med förändringarna i reduktionspliktsnivåerna den 1 januari 2024 antas det i årets redovisning att skattesanktionen på biodrivmedelsandelen och skatteutgiften på den fossila andelen inte längre tar ut varandra. Detta gäller också för redovisningsåret 2023 i årets redovisning. Eftersom skattesanktionen på biodrivmedelsandelen och skatteutgiften på den fossila andelen inte längre tar ut varandra för diesel, skapas en ny norm för diesel i F17, Nedsatt koldioxidskatt på diesel till arbetsmaskiner inom jord-, skogs-, och vattenbruksnäringarna, som utgörs av full koldioxidskatt på diesel miljöklass 1.

Skatteutgift G3, Skattereduktion för rutarbete, och G4, Skattereduktion för rotarbete, påverkas av en regeländring som föreslås gälla fr.o.m. den 1 juli 2024. Förslaget innebär att takbeloppet för rotarbeten tillfälligt ska uppgå till 75 000 kronor för 2024 och att takbeloppen för rutarbeten och rotarbeten ska beräknas separat under samma period.

Skatteutgift G11, Jobbskatteavdrag, och G12, Jobbskatteavdrag för äldre, påverkas av regeländringen som trädde i kraft den 1 januari 2024. Regeländringen innebär att det ordinarie jobbskatteavdraget förstärks genom att skattereduktionen utgör en större andel av arbetsinkomsten än tidigare. För jobbskatteavdraget för äldre införs en indexering.

Skatteutgifter som upphör eller inte längre redovisas

Ändringen av jämförelsenormen för beskattning av kapitalinkomst får som följd att två skatteutgifter slopas och att delar av innehållet i en tredje skatteutgift slopas. Normen ändras så att beskattning av värdeförändringar i tillgångar ska ske först vid realisation (och inte löpande). Normen överensstämmer därmed mer med grundläggande principer i den faktiska lagstiftningen, vilket bedöms bidra till en enklare, tydligare och mer transparent redovisning av skatteutgifterna. Skatteutgift C7 i föregående års skrivelse, Värdeförändringar på aktier m.m., utgår till följd av normändringen. Skatteutgift C20, Ingen skatterestitution för underskott av kapital, utgår av samma skäl. Även delar av innehållet i skatteutgift C6 i föregående års skrivelse, Värdeförändring på eget hem och bostadsrätt, slopas till följd av ändringen. Att värdeförändringar av privatbostad inte beskattas löpande är inte längre någon avvikelse från normen. Normavvikelsen i form av uppskovsmöjligheten med beskattning av kapitalvinst vid försäljning av privatbostad kvarstår dock under C6. Skatteutgift C6 benämns därför Uppskov med kapitalvinstskatt för privatbostad i årets skrivelse.

Skatteutgift C16 i föregående års skrivelse, Ränteutgifter för eget hem, utgår ur årets redovisning. Detta beror på att en annan tolkning av jämförelsenormen för kapital inkomstbeskattning tillämpas i årets redovisning. Den nya tolkningen innebär att avdragsrätten för ränteutgifter är enhetlig och därmed oberoende av eventuella avvikelser i beskattningen av avkastningen från olika tillgångsslag. Ränteavdraget för bostadslån är förenligt med den nya tolkningen av normen, vilket innebär att skatteutgift C16 i föregående års skrivelse utgår ur redovisningen. Normens villkor att avkastningen ska vara skattepliktig för att avdragsrätt ska gälla kvarstår, vilket exempelvis innebär att skatteutgift C15 i årets redovisning, Ränteutgifter för konsumtionskrediter, inte påverkas av den nya tolkningen.

Skatteutgift D6, Nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga, kommer fr.o.m. 2025 års redovisning att utgå. Nedsättning av arbetsgivaravgifterna som gällt för 15–18-åringar slopades fr.o.m. den 1 januari 2024, men redovisas som skatteutgift för 2023 i årets redovisning i och med att redovisningsperioden är 2023–2025.

Skatteutgift E21 i föregående års skrivelse, Ingående skatt på jordbruksarrende, utgår ur årets redovisning. Skatteutgiften avsåg den avdragsrätt som gäller för ingående mervärdesskatt av en eventuell bostadsdel i ett jordbruksarrende. Huvudregeln i mervärdesskattelagstiftningen, liksom jämförelsenormen, är att uthyrning av fastighet inte är mervärdesskattepliktig.

Skatteutgift F14 i föregående års skrivelse, Nedsatt energiskatt på el i datorhallar, upphörde den 1 juli 2023. Den redovisas i årets skrivelse eftersom den fanns under 2023 och redovisningsperioden är 2023–2025.

Skatteutgift F23 och F24 i föregående års skrivelse, Koldioxidskatt på vissa bränslen i kraftvärmeverk inom EU ETS, respektive Koldioxidskatt på fossila bränslen i kraftvärmeverk inom EU ETS, upphörde den 1 januari 2023 och utgår därmed ur årets redovisning.

Väsentliga revideringar av skatteutgiftsprognoser m.m.

Skatteutgift A16, Nedsatt förmånsvärde för miljöanpassade bilar, har ändrat beräkningsmetodik när det gäller antagandet om drivmedelsfördelning i förmånsbilsflottan. För framtida år används liksom tidigare Trafikanalys korttidsprognos över nybilsförsäljningen men nu med en justering av prognostiserade drivmedelsandelar utifrån genomsnittlig skillnad i andel el, laddhybrid och gas mellan företagsleasade personbilar och samtliga personbilar i fordonsflottan för de fyra senaste årsmodellerna. Förändringen påverkar skatteutgiften för samtliga redovisade år.

Skatteutgifterna B23, Fastighetsskatt respektive fastighetsavgift på hyreshus, ägarlägenheter och småhus, B24, Fastighetsskatt på lokaler, B25, Fastighetsskatt på industrienheter, och B26, Fastighetsskatt på elproduktionsenheter, har reviderats för samtliga år. Förändringen beror på en ändring av beräkningsmetod som innebär att värdet av skatteutgifter av dessa slag nu bedöms vara ca 30 procent större jämfört med vad de tidigare bedömdes vara.

Skatteutgift C2, Avkastning bostadsrättsfastighet, har reviderats upp för samtliga år. Förändringen beror på att ökningen av marknadsvärdet för bostadsrätter varit större än prognostiserat under 2023. Ett högre marknadsvärde för bostadsrätter leder till ett större beräknat värde av avkastningen från bostadsrättsfastigheter i form av boende. Detta leder i sin tur till att det beräknade värdet av skatteutgiften ökar.

Skatteutgift C14 (C15 i föregående års skrivelse), Nedsatt fastighetsavgift för nybyggda småhus, hyreshus och ägarlägenheter, har reviderats upp för samtliga år. Förändringen beror på en ändring av beräkningsmetod som innebär att värdet av nedsättningen nu beräknas vara större i relation till de totala fastighetsavgifterna än tidigare. Förändringen påverkar skatteutgiften för samtliga redovisade år.

Skatteutgift D4, Nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med FoU, har reviderats upp samtliga år. Det beror dels på att prognosen för nedsättningen har reviderats upp, dels på de utvidgade regler om FoU-avdraget som trädde i kraft den 1 juli 2023.

Skatteutgift E3, Lotterier, har reviderats ned för samtliga år. Det beror på att prognosen över konsumtionen har reviderats ned i nationalräkenskaperna på grund av uppdaterade beräkningar.

Skatteutgift F8, Energiskattebefrielse för bränsle för inrikes luftfart, har reviderats ner för samtliga år. Förändringen beror på att prognosen för volymen inrikes flygbränsle reviderats ner.

Sänkningen av nivåerna i reduktionsplikten fr.o.m. 1 januari 2024 påverkar de prognostiserade inblandningsnivåerna av biodrivmedel i bensin och diesel. För bensin är skillnaden inte så stor jämfört med föregående års skatteutgiftsredovisning. För diesel däremot har prognoser för inblandat biodrivmedel sjunkit kraftigt. Det innebär en ökad användning av fossil diesel och minskad användning av biodiesel. Som en följd av denna väsentliga ändring av prognosen och att koldioxidskatten på bensin och diesel inte

justerades samtidigt som sänkningen av reduktionspliktsnivåerna påverkas främst F20, Koldioxidskatt på fossila drivmedel och biodrivmedel inom reduktionsplikten. Sammantaget har sänkningarna av reduktionsplikten lett till att en skatteutgift har uppstått.

Biogas och biogasol för uppvärmningsändamål och motordrift är enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, befriade från koldioxidskatt och energiskatt under vissa förutsättningar. I en dom 2022 ogiltigförklarade dock Europeiska unionens tribunal Europeiska kommissionens beslut att godkänna Sveriges skattebefrielser för biogas och biogasol som förbrukats för uppvärmning eller som motorbränslen. Till följd av denna dom meddelade Skatteverket den 7 mars 2023 att Skatteverket inte längre kan bevilja befrielse från skatt för biogas och biogasol enligt 6 kap. 2 c § respektive 7 kap. 4 § LSE. Det innebär att dessa bränslen för närvarande beskattas som sina fossila motsvarigheter. Europeiska kommissionen har till följd av domen inlett en fördjupad granskning. Utfallet av granskningen är osäkert men om skattebefrielsen åter blir godkänd kan företag söka om återbetalning av den redan inbetalda skatten. Situationen för biogasen och biogasolen är speciell. Eftersom det pågår en fördjupad granskning behandlas beskattning av biogas och biogasol för uppvärmningsändamål för att beräkna skatteutgifter på samma sätt som i Redovisning av skatteutgifter 2023.

Skatteutgift G8, Skattereduktion för installation av grön teknik, har reviderats upp för samtliga år. Förändringen beror på en betydande ökning av antal installationer av solceller och lagring under 2023.

Utskottets ställningstagande

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

Redovisningen ger en samlad överblick över de indirekta stöd till företag och hushåll som lämnas på budgetens inkomstsida. I många fall kan redovisningen utmyнна i användbara ”prislappar” på skatteförmånlig behandling som kan bidra till bedömningen av utgiftsbehovet inom de olika utgiftsområdena när budgeten läggs fast under hösten.

I årets skrivelse redogör regeringen för skatteutgifter, dvs. effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen, för åren 2023–2025.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2023/24:98 Redovisning av skatteutgifter 2024.