



Remissvar

2023-555

2024-03-22

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En skattefri grundnivå för sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring

Fi2023/03235

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet avstyrker förslaget om skattefri grundnivå för sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring. Myndigheten anser att det mot bakgrund av förslagets kostnad bör tydligare redogöras för behovet av ett ökat sparande. Om det finns ett sådant behov anser myndigheten vidare att alternativa utformningar av förslaget bör övervägas. I sin nuvarande utformning bedöms förslaget vara ineffektivt eftersom skattesänkningen i stor utsträckning skulle gå till personer som redan sparar. Förslaget bedöms också leda till samhällsekonomiska kostnader i form av till exempel skatteplanering. Myndigheten bedömer att en alternativ utformning med en lägre grundnivå kan uppnå lagens syfte till lägre offentligfinansiella och samhällsekonomiska kostnader.

Konjunkturinstitutet har granskat konsekvensanalysen och anser att den bör kompletteras med en analys av alternativa utformningar av förslaget.

Konjunkturinstitutet har inga synpunkter på förslaget om ändringen i reglerna för när ränta på kontanta medel på ett investeringssparkonto ska beskattas konventionellt.

BEHÖVER SPARANDET ÖKA?

Regeringen anger i skälen till förslaget att ”fler hushåll bör uppmuntras till att spara i finansiella tillgångar” (s.18). Regeringen redogör dock inga skäl till att sparandet i finansiella tillgångar bör uppmuntras och anger inte heller hur många som bör spara och hur stort sparandet bör vara. En redovisning av skälen är nödvändig för att det ska gå att analysera om sänkt skatt, och i synnerhet om sänkt skatt på investeringssparkonto är det bästa verktyget för att uppnå det önskade sparandet.

Det är inte uppenbart att sparandet i finansiella tillgångar bör öka. Sparande är inte ett självändamål utan uppskjuten konsumtion. Nivån på det finansiella sparandet avspeglar hushållens preferenser över hur mycket de vill konsumera i dag i förhållande till i framtiden. Det är inte uppenbart att hushållen bör spara mer för framtida konsumtion. Nivån avspeglar också hushållens preferenser över ägande av fasta i förhållande till finansiella tillgångar.

Empiriska analyser av sparande och, i synnerhet, fördelning av sparande är svårt, eftersom det saknas data över hushållens förmögenhet. Sett till sparandet som helhet kan det

konstateras att den finansiella sparkvoten¹ har ökat med upp mot 15 procentenheter sedan år 2000. Den största ökningen skedde dock under perioden 2000–2010. De svenska hushållen har i dag också ett betydande sparande i finansiella tillgångar via sitt pensionssparande. Även om sparandet har ökat kan det inte uteslutas att sparandet bör vara högre, åtminstone i vissa grupper. I så fall behövs dock en analys för att bedöma vilka grupper det är och hur de bäst uppmuntras till ökat sparande.

I skälen till förslaget skriver regeringen också att ”[d]en som har ett sparande kan lättare parera oförutsedda ekonomiska händelser” (s.18). Det är möjligt att det finns personer som saknar ett sparande för sådana händelser och därför bör uppmuntras till att spara. Det kan dock ifrågasättas om sänkt skatt på investeringssparkonto är den bästa lösningen för att få fler att spara för oförutsedda ekonomiska händelser. Investeringsparkontot infördes i syfte är att underlätta sparande i aktier och fonder, eftersom det minskar den administrativa kostnaden för sådant sparande (se prop. 2011/12:1). Aktier och fonder är sparande med förhållandevis hög risk. Ett sparande för oförutsedda händelser bör däremot ha liten risk för att personen ska kunna vara säker på att tillgångarna är tillräckliga när de väl behöver användas.

STORA SAMHÄLSEKONOMISKA OCH OFFENTLIGFINANSIELLA KOSTNADER

I konsekvensanalysen anges att förslagets syfte är att uppmuntra hushållens långsiktiga sparande och skapa incitament för fler hushåll att spara i finansiella tillgångar (s.38). Hur effektivt förslaget är kan därför bedömas utifrån hur mycket mer sparande det leder till i förhållande till sin kostnad. Målsättningen bör vara att så stor del som möjligt av förslagets kostnad leder till ökat sparande. Med andra ord bör en så liten del som möjligt av förslagets kostnad gå till att sänka skatten för befintligt sparande.

Regeringen redovisar inga uppskattningar av hur mycket mer sparande förslaget leder till. Utan sådana uppskattningar går det inte att beräkna hur effektivt förslaget är. Eftersom den offentligfinansiella effekten är beräknad statiskt vet vi dock att skatten för befintligt sparande på investeringssparkonton och i kapitalförsäkringar sänks med 7 miljarder kronor. Detta beror till del på att den skattefria grundnivån satts till ett högt belopp (ca 4 gånger högre än medianspararens innehav), vilket innebär att skatten sänks för personer som redan sparar relativt mycket. Konjunkturinstitutets bedömning är därför att förslaget inte uppnår sitt syfte på ett effektivt sätt.

Förslaget innebär också samhällsekonomiska kostnader i form av ändrat beteende hos sparare. Förslaget innebär att beskattningen av kapitalinkomster från sparande i investeringssparkonto, kapitalförsäkring och så kallad PEPP-produkt blir progressiv. Det innebär ett avsteg från den proportionella beskattning som generellt gäller för kapital i det svenska skattesystemet. Förslaget innebär på så sätt att kapitalbeskattningen blir mindre likformig än under gällande regelverk. Progressiva kapitalskatter leder generellt till samhällsekonomiska kostnader eftersom de riskerar leda till ökad skatteplanering. Skatteplaneringen innebär att investeringsbeslut fattas med hänsyn till andra faktorer än avkastningen före skatt. Med andra ord investeras inte tillgångarna nödvändigtvis där de gör störst nytta ur ekonomiskt hänseende. Ett relevant exempel är här beslutet om att investera i noterade eller onoterade aktier eftersom förslaget sänker skatten på noterade tillgångar jämfört med i dag men lämnar beskattningen av onoterade tillgångar oförändrad. Hur

¹ Hushållens sparande i finansiella tillgångar som andel av disponibelinkomsten, utan hänsyn till sparande i tjänste- och premiepension.



beskattningen av noterade och onoterade aktier kommer att skilja sig från varandra efter förslaget är dock svårt att avgöra och kommer att bero på förväntad avkastning och risk (för en diskussion om förhållandet mellan skatt på investeringssparkonto och konventionell beskattning, se Lundberg (2017)² och Farago et al (2023)³). Det är dock klart att införandet av en grundnivå komplicerar investeringsbeslut och ger ökade möjligheter för skatteplanering.

I promemorian nämns ett antal möjliga sätt varpå personer kan börja skatteplanera till följd av lagförslaget. Till exempel kan personer välja att flytta sparande på bankkonto, med ränta, till ett investeringssparkonto för att på så sätt undvika avkastningsskatten på ränteintäkterna. Konjunkturinstitutet instämmer i regeringens bedömning om att det är svårt att uppskatta hur stor påverkan sådan planering kan ha på de offentliga finanserna. Regeringen nämner också att det är möjligt att fördela sparandet inom familjen för att på så sätt nyttja grundavdraget flera gånger. Till exempel blir grundavdraget i en familj med fyra personer på så sätt 1,2 miljoner kronor. Regeringen skriver att risken för skatteundandragande av denna typ inte bör överdrivas. Konjunkturinstitutet anser dock att risken för denna typ av planering är överhängande. Escobar et al (2023) visar till exempel att personer som mötte en liknande planeringssituation gällande arvsskatt hade stor benägenhet att föra över tillgångar till sina barn för att minska skattebetalningarna.⁴ Det finns därför en stor risk att den offentligfinansiella kostnaden är högre än den som beräknats i promemorian.

LÄGRE GRUNDNIVÅ KAN UPPFYLLA LAGENS SYFTE TILL LÄGRE KOSTNAD

Syftet med förslaget bör kunna nås på flera sätt. I promemorian övervägs dock inga alternativa förslag med motiveringen att investeringssparkonton är populära och har administrativa fördelar, samt att en skattefri grundnivå omnämns i Tidöavtalet. Konjunkturinstitutet anser dock att alternativa utformningar ändå bör övervägas och att konsekvensutredningen bör kompletteras med en sådan analys.

Enligt Konjunkturinstitutets bedömning hade en lägre grundnivå kunnat uppfylla lagens syfte till en lägre offentligfinansiell och samhällsekonomisk kostnad. Det aktuella förslaget beräknas kosta 7 miljarder kronor. I promemorian framgår att hälften av alla personer med investeringssparkonto 2021 hade mindre än 74 000 kronor placerade där. De nya sparare som ska lockas bör därför rimligtvis också ha mindre än 74 000 kronor att placera i finansiella tillgångar. Även en grundnivå om exempelvis 100 000 kronor bör mot den bakgrunden kunna uppnå lagens syfte. En sådan lägre grundnivå skulle innebära att mer än hälften av alla sparare med investeringssparkonto eller kapitalförsäkring skulle få sänkt skatt. En sådan grundnivå skulle också innebära en lägre offentligfinansiell kostnad samtidigt som utrymmet för skatteplanering skulle minska.⁵

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Sebastian Escobar-Jansson. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Elin

² Lundberg J. (2017): "Inte självklart att ISK är skattegynnat", *Ekonomisk debatt*, nr. 8

³ Farago A., E. Hjalmarsson och T. Kiss (2023): "Är skatten på ISK för låg?" *Ekonomisk debatt*, nr. 6

⁴ Escobar S., H. Ohlsson och H. Selin (2023): "Giving to the children or the taxman?: Lessons from a Swedish inheritance tax loophole", *European Economic Review*, 104382

⁵ Konjunkturinstitutet har inte möjlighet att beräkna den offentligfinansiella effekten av en lägre grundnivå eftersom myndigheten saknar data över tillgångar i kapitalförsäkringar.

Ryner deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör