

# Är en boxmodell lösningen på kapitalbeskattningens kris?

## Del I: Principerna för en lämplig boxmodell

### SVEN-OLOF LODIN

var 1973–86 professor i finansrätt vid Uppsala universitet och Stockholms universitet. Under 1986–98 var han näringslivets skattesakkunnige och vice vd vid Industriförbundet. Hans forskning har rört internationell företagsbeskattning och skattesystemfrågor.

För 1972 års Skatteutredning utredde han införandet av sk progressiv utgiftsskatt. Han har deltagit i över 25 statliga skatteutredningar, bl a Utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF) 1986–89 och Företagsskattekommittén 2012–14. Han är fn sakkunnig i den nya Fåmansföretagskatteutredningen. lodin.s-o@telia.com

*I denna artikel diskuteras den nuvarande kapitalinkomstbeskattningens tillkortakommanden, inklusive oönskade samhällsekonomiska effekter, och hur införandet av en obligatorisk sk boxmodell inkluderande bostadsbeskattningen och ränteavdragen i princip skulle kunna bota dessa brister. Det är särskilt inom bostadssektorn som dagens system fungerar illa och ger oönskade effekter. Samtidigt är det mer komplicerat att inkludera just den sektorn i en boxmodell. Därför har heller ingen tidigare på allvar försökt konstruera en sådan modell, även om det skulle kunna lösa de allvarliga problem som dagens system medför.*

I 1991 års skattereform ingick en radikal reform av kapitalinkomstbeskattningen som en del i det sk duala systemet med progressiv beskattning av förvärvsinkomster och en proportionell beskattning av kapitalinkomster på 30 procent. Det fanns goda skäl för reformen som sådan. Kapitalinkomster innehåller oftast en stor del inflation, vilket motiverade en icke progressiv beskattning av kapitalinkomsterna, eftersom dessa vid beskattningstillfället genom realisationskriteriet ofta kommer att omfatta inkomster som egentligen hänför sig till flera år. Genom 1991 års skattereform med dess duala modell och en enhetlig skattesats på 30 procent på alla kapitalinkomster, inklusive kapitalvinster, blev kapitalinkomstbeskattningen för första gången någorlunda enhetlig och likformig.

Emellertid har under de 24 år som systemet har fungerat allt fler udda och avvikande inslag införts. Inte mycket finns i dag kvar av den enhetliga kapitalinkomstbeskattningen. Tvärtom uppvisar systemet i dag en vild flora av olika skattebasbestämmelser och skattesatser, i praktiken varierande från ca 10 till 57 procent, vilket har starkt snedvridande effekter och vilket leder till inlåsnings effekter, främst på bostadsmarknaden, och oönskade fördelningseffekter och orättvisor. Den fristående fastighetsbeskattningen saknar bärande principer och är inte heltäckande, vilket också leder till snedvridningar.

Frågan är då vilken väg man kan gå för att få beskattningen att bli mer likformig, mindre snedvridande och mer rättvis men samtidigt internationellt gångbar. Radikala åtgärder torde vara nödvändiga. I denna och i en andra artikel ska jag presentera förslag på sådana åtgärder.

### 1. Kan en boxmodell lösa problemen?

Inom ramen för Globaliseringsrådets arbete föreslog Kjell-Olof Feldt och

Konstruktiva kommentarer till mina idéer har erhållits av Rickard Eriksson, Lars Calmfors, Peter Melz och Erik Norrman.

jag 2009 en sk boxmodell inspirerad av det holländska systemet för fysiska personers kapitalinkomstbeskattning. Systemet innebär att den konventionella kapitalinkomstbeskattningen ersätts med en löpande schablonbeskattning av kapitalinkomsterna med de finansiella nettotillgångarna som bas, varvid alla tillgångar antas ha samma avkastning, på vilken skatten beräknas. Dagens svenska system med investeringssparkonton utgör en frivillig och partiell beskattning av boxmodell för värdepappersinvesteringar. Ett generellt boxsystem innebär en likabehandling av alla kapitalinkomster och att kapitalvinstbeskattningen kan avskaffas, då de orealiserade värdeförändringarna beskattas löpande genom schablonbeskattningen. Härmed försvinner det nuvarande systemets inlåsnings effekter, genom att försäljningar och byten av investeringsobjekt inte får någon skatteeffekt.

Det holländska obligatoriska boxsystemet, som infördes 2001, innebär i korthet följande för finansiella tillgångar. Basen för beskattningen utgörs av värdet på marknadsnoterade finansiella tillgångar plus nominellt sparande minus andra skulder än bostadslån eller lån vars räntor hänför sig till andra förvärvskällor. På nettot beräknas en schablonintäkt på 4 procent som beskattas med 30 procent skatt. Det vill säga skatten utgör 1,2 procent av nettovärdet i boxen. I den relativt höga schablonintäkten ingår en tänkt årlig generell värdestegring, utöver en normal direktavkastning.

Den holländska schablonskatten ersatte såväl inkomstskatt på avkastning och kapitalvinster som förmögenhetsskatt. Underskott på grund av höga räntekostnader är inte avdragsgilla från andra inkomster. Vid beskattningen får ett grundavdrag på ca 200 000 kr (dubbla beloppet för makar) dras från basen innan schabloninkomsten beräknas, i syfte att utesluta mindre sparbelopp från beskattning.

I vänboken *Blandade fång* (Lodin 2014) bidrog jag med en vidareutveckling av Kjell-Olof Feldts och mina idéer angående ett eventuellt införande av en boxmodell av holländsk typ för kapitalinkomstbeskattningen. Där behandlade jag möjligheten att eventuellt inkludera beskattningen av privatbostäder i boxen, inklusive behandlingen av bostadslån och deras räntekostnader.

Sedan den artikeln skrevs för ca ett år sedan har skälen för införandet av en boxmodell av detta utökade slag stärkts ytterligare. Dels har inlåsnings effekterna på bostadsmarknaden på grund av kombinationen av marknadsprisstegringen och hög kapitalvinstskatt medfört ett minskat bostadsutbud och en ännu starkare prisstegring, dels har diskussionen om återinförandet av en mer realistisk fastighetsbeskattning tagit ny fart, samtidigt som hushållens höga belåning främst för bostadsförvärv har aktualiserat frågan om en begränsning eller ett avskaffande av ränteavdragen. Därtill kommer att den möjlighet till begränsat uppskov av kapitalvinstbeskattningen, som systemet i dag erbjuder, knappast förefaller ha mildrat kapitalvinstbeskattningens inlåsnings effekter. De mycket stora och växande uppskovsbeloppen på sammanlagt över 300 mdkr har gett upphov till en alltmer svårhanterlig latent skatteskuld – såväl när ett hushåll vill överge ägandet för att i

stället hyra sin bostad, som för staten (även om ränta utgår på uppskovsbeloppen).

Dessa frågor har gett upphov till en livlig debatt om olika möjliga åtgärder. De förslag som har diskuterats har genomgående behandlat problemen var för sig, vilket har medfört att de föreslagna lösningarna i praktiken skulle komma att skapa nya obalanser i beskattningen. I själva verket hänger flertalet problem ihop. Man kan knappast lösa en ränteavdragsbegränsning utan att också hitta en passande lösning på fastighetsbeskattningen och dess relation till kapitalinkomstbeskattningen i övrigt. Då kvarstår ändå problemet med vinstbeskattningens inlåsnings effekter på villa- och bostadsrättsmarknaderna, som har kommit att minska rörligheten och försvårat människors möjligheter att flytta till nya jobb. Inlåsnings effekterna har kommit att bli ett allt allvarigare samhällsekonomiskt problem. Frågan om bostadsrätternas särskilt förmånliga skattesituation jämfört med villor måste också diskuteras. Det krävs därför ett mer övergripande synsätt och mer generella lösningar som tar sig an hela den sammanhängande problematiken om kapital-, fastighets- och bostadsrättsbeskattning, inklusive ränteavdragens behandling, liksom de marknadseffekter i form av bristande rörlighet på fastighetsmarknaden som det nuvarande systemet medför. Det borde vara möjligt att inom ramen för en obligatorisk boxmodell finna en samordnad lösning på samtliga dessa problem i bostads- och räntebeskattningen, inklusive kapitalvinstbeskattningen.

## 2. Hur bygga upp en svensk boxmodell?

I en generell och obligatorisk boxmodell bör i princip alla finansiella marknadsnoterade tillgångar, liksom skulder, ingå. Det betyder att andelar i onoterade bolag inte kan ingå, liksom heller inte dit hänförliga tillgångar och skulder, som aktier i onoterade bolag och enskild näringsverksamhet. Detsamma gäller sådana större innehav av aktier i ett bolag som inte får ingå i investeringssparkonton. Däremot bör banksparande och sparande av liknande slag ingå, liksom även värdet av småhusfastigheter och bostadsrätter, liksom skulder bortsett från nämnda undantag. Inkomster och räntekostnader hänförliga till sådana tillgångar som inte ska ingå i boxmodellen får i stället beskattas enligt existerande konventionella inkomstskatteregler.

Syftet med en boxbeskattning är att beskatta nettoavkastningen på de tillgångar som ingår i boxen minus de skulder som hör dit. Av förenklingsskäl och för att också kunna inkludera en årlig värdeförändring i den skattepliktiga avkastningen måste avkastningsberäkningen utgå från förmögenhetsvärdena som bas, på vars netto en schablonmässigt bestämd skattepliktig avkastning beräknas. En kritik som ibland har riktats mot en schabloniserad beskattning av kapitalavkastningen har varit att modellen i själva verket är en förmögenhetsskatt. Emellertid kan modellen närmast ses som en blandning av avkastnings- och förmögenhetsskatt med den viktiga egenskapen att den inte innebär någon dubbelbeskattning av kapitalavkast-

ningen, som den traditionella modellen med inkomstbeskattning plus en förmögenhetsskatt utgör. Det är närmast en smaksak om man vill se på boxmodellen som en inkomst- eller förmögenhetsskatt, men det är dock den beräknade avkastningsnivån som bestämmer den slutliga skattebördan. Med en boxbeskattning bortfaller alla skäl för att utöver boxbeskattningen införa en särskild förmögenhetsskatt.

I boxmodellens årliga skattepliktiga avkastning ska i princip inte bara årets direktavkastning på boxtillgångarna ingå utan som har nämnts också en beräknad normal värdestegring på sådana tillgångar, där värdeförändringar kan påräknas. Detta sker i stället för den beskattning av den verkliga vinsten som i dagens system utlöses först vid realisation genom kapitalvinstbeskattningen. Denna princip gäller redan enligt lagstiftningen för investeringssparkonton (ISK). Värdeförändringar förekommer för de flesta värdepapper, som noterade aktier och obligationer, liksom för fastigheter, däremot inte för exempelvis konventionellt banksparande. Därför bör schablonavkastningen sättas något lägre för sådant sparande beroende på hur stor del av schablonavkastningen som ska anses utgöra direktavkastning respektive värdestegring. I Nederländerna har systemet ända sedan boxsystemet infördes för mer än tio år sedan tillämpat oförändrad nivå på schablonavkastningen. Den beräknas till 4 procent på boxnettot, som beskattas med en skattesats på 30 procent. Resultatet är en effektiv skatt på 1,2 procent av boxnettot. De upp- och nedgångar som under tiden inträffat i det allmänna ränteläget och inflationsnivån har i Nederländerna hittills inte ansetts nödvändiggöra några justeringar. Nu aviserar den holländska regeringen dock att en viss sänkning av den beräknade avkastningsnivån bör ske på grund av förväntningarna om fortsatt extremt låga ränte- och inflationsnivåer. I den svenska ISK-modellen varierar avkastningsnivån med nivån på statslåneräntan.

Man har i Nederländerna inte gjort någon skillnad mellan investeringar utsatta för marknadsvärdeförändringar och bank- och liknande sparande. Dock bör man ha en lägre schablonnivå för dessa sparformer som inte är utsatta för marknadsvärdeförändringar. Det åstadkoms enklast genom att reducera det skattepliktiga boxvärdet i motsvarande grad för dessa placeringar i stället för att tillämpa en lägre formell skattesats. Frågan är då hur stor andel av avkastningen som ska hänföras till direktavkastning respektive värdestegring. Om direktavkastningen för marknadsnoterade tillgångar uppskattas till hälften av totalavkastningen bör beskattningsunderlaget av banksparande och liknande placeringar begränsas till 50 procent av det nominella värdet i boxmodellen. Om man använder den nuvarande holländska modellen som bas, innebär detta således att schablonavkastningen i praktiken sätts till 2 procent för banksparande och liknande tillgångar och till 4 procent för villor och bostadsrätter, liksom för marknadsnoterade finansiella tillgångar.

I praktiken torde vad som inom schablonbeloppet för olika år kan anses som direktavkastning respektive värdestegring variera. Lågt ränteläge bru-

kar medföra högre aktie- och fastighetspriser och tvärtom vid höga räntelägen. I ett normalt marknadstillstånd borde fastighetspriserna i stort sett följa hushållens inkomstutveckling. Mot bakgrund av fastighetsprisernas utveckling de senaste åren kan den till värdestegringen hänfödda delen kanske förefalla låg. Emellertid ska observeras att såväl den höjda fastighetsbeskattningen som eliminerandet av den inlåsningsseffekt, som kapitalvinstbeskattningen vid försäljning medför, med stor sannolikhet kommer att lugna ner prisutvecklingen på bostäder efter systemets införande. Detsamma kommer dessutom en framtida övergång till ett mer normalt ränteläge att medföra. Mot den bakgrunden kan den här använda schablonbeskattningsnivån förmodligen anses som en hygglig uppskattning av en försiktigt beräknad normalavkastningsnivå.

Samma resonemang som ovan har förts rörande en lägre beräknad avkastningsnivå på banksparande och liknande nominellt sparande bör i princip också gälla beträffande låneskulder, som är nominella och inte utsatta för marknadsvärdeförändringar, och som därför i en sådan modell endast kan avräknas till 50 procent. En annan metod för beskattningen av banksparande och liknande tillgångar kan vara att liksom i Nederländerna för banksparande i stället för denna proportionella reducering medge att ett visst bottenbelopp (exempelvis 100 000 kr i bankkontosparande) inte ska ingå i boxvärdet. En sådan lösning är dock knappast lämplig på skuldsidan.

Med dagens ränteläge – i praktiken för det mesta 0 procent på banksparande – kan det förefalla drastiskt att ändå beskatta banksparandet som om avkastningen har varit 2 procent. I det läget fungerar boxsystemet snarast som en förmögenhetsskatt på 0,6 procent. Under mer normala förhållanden kan den verkliga räntan vara högre. Fråga är då om man ska justera avkastningsschablonen löpande för att närmare följa den verkliga avkastningen. Det bör i så fall ske olika för olika typer av tillgångar. Så har exempelvis aktiemarknaden de senaste åren gått exceptionellt bra, delvis på grund av det låga ränteläget. En sådan metod är därför inte invändningsfri. Den skulle dessutom leda till betydande praktiska komplikationer och leda till korttidsbyten av placeringar över värderingstidpunkterna i syfte att minimera schablonskatten. Avkastningen på övriga tillgångar som faller utanför boxen, såsom onoterade aktier och inkomst av näringsverksamhet, måste fortfarande beskattas enligt konventionell metod. Det medför också att lån hänförliga till innehav av sådana tillgångar inte bör ingå i boxen. Det bör exempelvis medföra att räntekostnaden för en företagares belåning av sitt hus för att finansiera sitt bolags verksamhet, vilket gäller ca 20 procent av alla småföretagare, bör vara avdragsgill under inkomst av kapital. Lånet ska då inte ingå i boxen.

Att fastställa boxvärdet på marknadsnoterade aktier och andra noterade värdepapper, där innehavsförändringar noteras kvartalsvis, torde inte medför några större problem, liksom heller inte för banksparande och skulder. Metoden används redan inom ramen för investeringssparkontosystemet.

Problemet med kapitalvinstbeskattningens inlåsningsseffekter skulle

med en boxmodell försvinna eftersom någon kapitalvinstskatt inte uttas vid försäljning. I stället skulle som har nämnts i basen för den årliga beskattningen ingå en presumerad schablonmässigt beräknad värdestegring, varigenom värdetillväxten beskattas allteftersom den uppstår utan samband med realisation. Härigenom uppstår aldrig några latent skatteskulder till följande år, vilket också eliminerar dagens problem vid aktieägares utflytning; och skattesystemet påverkar inte längre valet av försäljningstidpunkt, vilket torde medföra ett större utbud och ökad rörlighet på bostadsmarknaden och stabilisera prisnivåerna på bostäder. Någon anledning att på grund av kapitalvinstskatten, som utlöses vid försäljning, avstå från att byta bostad skulle inte längre finnas.

Den förmånliga skattebehandlingen av räntekostnader, som lockar hushållen till hög belåning, och i många fall överbelåning, medför i flera avseenden samhällsekonomiska problem genom att bli driva upp bostadspriser och har genom sin sammanlagda storlek, i dag drygt 320 mdkr, kommit att innebära en samhällsekonomiskt destabiliserande faktor, särskilt vid konjunkturedgångar. Även problemet med ränteavdragsrätten skulle till stor del kunna försvinna om lånesidan också inkluderas i boxmodellen, eftersom denna inte medger något avdrag för negativt kapitalnetto. Effekten blir att endast den del av lånets reducerade boxvärde som täcks av värdet på övriga boxtillgångar, inklusive bostadsvärdet, är avdragsgill. I praktiken blir effekten densamma som om man i nuvarande system skulle vägras avdrag för räntekostnaden på den överstigande lånedelen.

Härigenom upphör det nuvarande systemets förmånsbehandling av räntekostnader och hög belåning på ett adekvat sätt utan snedvridande specialbegränsningar eller formella amorteringskrav. Härmed skulle ränteavdragsrättens prisdrivande effekter i stort sett försvinna.

En nackdel från träffsäkerhetssynpunkt med systemet är dess schablonmässigt beräknade avkastning, byggd på en tänkt medelavkastning, vilket medför att schablonen ofta kommer att avvika från den verkliga avkastningen. Skatt utgår oavsett vad det verkliga resultatet är, vilket också innebär att avdrag för förluster inte kan medges. Här kan de praktiska erfarenheterna av den svenska beskattningen av investeringssparkonton vara av intresse.

Dessa effekter förefaller inte ha avskräckt 953 000 sparare från att föra över finansiella tillgångar till investeringssparkonton, vars totala värden sedan introduktionen 2012 snabbt har stigit från 714 mnkr till 189 mdkr vid halvårsskiftet 2015. Aktie- och blandfundsinvesteringar utgör den helt dominerande delen av kontobehållningarna, trots att aktier är utsatta för den högsta volatiliteten av alla finansiella tillgångsslag. Härigenom finns en högst påtaglig förlustrisk just för aktieinvesteringar. Så stor har fördelen av att omplaceringar inte utlöser någon beskattning tydligen ändå ansetts vara att den förlorade avdragsrätten för förluster inte har avskräckt spararna. Den schabloniserade beskattningen har dessutom genom sin låga nivå ansetts som en fördel. Intressant är också att införandet av ISK-systemet har medfört att hushållen genom att där placera sina aktietillgångar har visat

en större börsaktivitet än tidigare, nu när omplaceringar inte längre utlöser kapitalvinstbeskattning.

Enligt 6 § lagen om investeringssparkonto ingår endast sk investeringstillgångar. Därmed avses följande:

- 1) finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
- 2) finansiella instrument som handlas på en marknadsplattform, eller
- 3) andelar i en värdepappersfond eller en specialfond.

Dock får innehav som omfattar mer än tio procent av röstetalet eller aktiekapitalet i ett noterat bolag inte föras in på ett investeringssparkonto.

Bakgrunden till att större innehav i ett noterat bolag inte får ingå i ISK-modellen är främst att aktieägarens innehav kan ge denne möjligheter att påverka bolagets utdelnings- och försäljningspolitik, varigenom avkastningen alltför mycket kan styras och avvika från en normalavkastning. Därför har en schabloniserad beskattning inte ansetts adekvat. Dessutom är det här i allmänhet fråga om en mer professionell förvaltning, som i många fall ger en betydligt högre avkastning än vanliga aktieinvesteringar och än vad som förutsätts i schablonbeskattningens höjd i ISK-modellen. Därför kan det även av fördelningsskäl anses lämpligt att utesluta sådana större aktieinnehav från ISK-konton. Samma skäl för ett undantag från boxmodellen torde också kunna åberopas för mycket stora aktieportföljer, där förvaltningen regelmässigt kan förväntas vara mer professionell och därmed ofta nå högre totalavkastning än vad som förutsätts i boxmodellen. Det skulle betyda att dessa två typer av aktieinnehav fortsättningsvis skulle beskattas enligt de konventionella kapitalinkomstreglerna. Även om detta normalt innebär en något högre beskattning medför en sådan behandling också fördelen att realiserade aktieförluster blir avdragsgilla.

Att inkludera bostadsbeskattningen i en boxmodell stöter på betydligt större problem än att inkludera finansiella tillgångar. Genom att bostadsrätter faller utanför fastighetsbeskattningen, liksom att den implicita avkastningen av det investerade kapitalet inte beskattas annat än i form av kapitalvinstskatt vid försäljning, uppstår i dag en betydande ojämnhet i beskattningen av innehav av bostadsrätter jämfört med innehav av småhus. Noterade marknadspriser saknas i båda fallen. Den enda praktiskt användbara värderingsgrunden torde därför vara att anknyta till fastighetstaxerings-systemet, som är betydligt mer sofistikerat än vad som i allmänhet inses, även för bostadsrättsbeskattningen. För småhus och bostadsrätter torde det naturliga vara att på något sätt tillämpa de aktuella taxeringsvärdena vid beskattningsårets ingång, där marknadsvärdet vid inträdet av året utgör basen för avkastningsberäkningen. Härigenom följer skattebasen med viss eftersläpning de marknadsprisförändringar som uppstår.

### 3. Delavslutning

En boxmodell utifrån dessa principer torde kunna åstadkomma en mer rättvis och samhällsekonomiskt bättre fungerande kapitalinkomstbeskattning utan inlåsnings effekter.

Det stora problemet gäller hur man i praktiken i det enskilda fallet ska kunna fastställa skattebasen i enlighet med boxmodellens principiella målsättning såväl vad gäller rättvisa som samhällsekonomiska effekter. Detta gäller särskilt bostadsbeskattningens utformning. Hur bostadsbeskattningen ska kunna inlemmas i ett tänkt boxsystem, liksom de statsfinansiella och förväntade samhällsekonomiska effekterna av en boxbeskattning av den här beskrivna modellen, kommer att närmare behandlas i en andra artikel, som kommer att publiceras i påföljande nummer av *Ekonomisk Debatt*.

Lodin, S-O (2014), "Svensk kapitalbeskattning i kris", i Stenman, O m fl (red), *Blandade fång – en vänbok till Magnus Carlsson*, Jure förlag, Stockholm.

#### REFERENSER