

## Tänk utanför boxen

I och med ”århundradets skattereform” 1991 reformerades det svenska skattesystemet grundligt – så också kapitalbeskattningen. Neutralitet och likformighet var honnörord. Reformen innebar att kapitalinkomster av alla de slag (ränteinkomster, utdelningar, realiserade kapitalvinster etc) kom att beskattas med en proportionell skatt på 30 procent. Även ränteavdragen kom att begränsas till 30 procent. I samma anda fastställdes även fastighetsskatten, som ju är en central del av kapitalbeskattningen, så att den skulle motsvara 30 procent av husägarens implicita avkastning.

Reformen föregicks av ett omfattande utredningsarbete och såväl skattejuristen Sven-Olof Lodin som nationalekonomen Peter Englund var delaktiga i detta.<sup>1</sup> Den senare medverkade också i den omfattande utvärdering som gjordes i mitten på 1990-talet och har i flera arbeten pedagogiskt förklarat de principer 1991 års fastighetsskatt vilar på. Även om 1991 års skatteomläggning som helhet säkerligen inneburit effektivitetsvinster i förhållande till 1980-talets skattesystem, har utvecklingen efter 1991 knappast varit munter att följa för dess arkitekter. Sakta men säkert har

1991 års likformighetssträvan närmast förbytts i sin motsats – det finns numera en bred palett av kapitalskattesatser. Och sedan tio år tillbaka har dessutom fastighetsskatten (”den kommunala fastighetsavgiften”) antagit en ytterst egendomlig skepnad: De med stora villaförmögenheter betalar i dagens system en försvinnande liten genomsnittlig skatt, medan de med små villaförmögenheter betalar en väsentligt högre andel av taxeringsvärdet i skatt.<sup>2</sup>

Mot denna bakgrund är det inte överraskande att Lodin och Englund engagerar sig för att reformera svensk kapital- och bostadsbeskattning och skriver en ESO-rapport i ämnet.<sup>3</sup> Lodin och Englund propagerar emellertid *inte* för en återgång till 1991 års skattesystem, eller någon näraliggande variant därav. Ett sådant reformförslag lanserades för övrigt nyligen av SNS Konjunkturråd 2018 (Waldenström m fl 2018). Nej, i stället lanserar de ett förslag som i flera avseenden bryter med de principer som vägledde 1991 års reform.

Grundtanken är att ersätta stommen i den befintliga kapitalbeskattningen, där faktisk avkastning beskattas, med en skatt på en schablonberäknad avkastning, eller en *förmögenhetsskatt* om man så vill.<sup>4</sup> De kallar denna konstruktion för ”boxmodellen”, och den är starkt influerad av det skattesystem som infördes i Nederländerna år 2001 och som fortfarande är i bruk där. Faktum är att boxmodellen redan i viss utsträckning tillämpas – i valfri tappning – i Sverige. Den som väljer att förlägga

## RECENSION

Sven-Olof Lodin och Peter Englund: *Yes box! En ESO-rapport om ny modell för kapital- och bostadsbeskattning*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:4, Finansdepartementet, 2017, 150 sidor, ISBN 978-9-138-24665-9.

Jag vill tacka Spencer Bastani, Peter Englund och Jacob Lundberg för värdefulla synpunkter. Recensionen utgör inte ställningstaganden från IFAU.

<sup>1</sup> Se underlagsrapporterna i SOU 1989:33.

<sup>2</sup> Detta gör den svenska fastighetsskatten till ett utmärkt läroboksexempel på en regressiv skatt (i motsats till en progressiv skatt, där den genomsnittliga skatten stiger med taxeringsvärdet).

<sup>3</sup> I ESO-rapporten utvecklas tankegångar som tidigare presenterats av Lodin (2015a, 2015b) i denna tidskrift. Både Lodin och Englund står som författare till rapporten, men det framgår av inledningen att det är Lodin som konstruerat förslaget, medan Englund utfört den fördelningspolitiska analys som presenteras i det sjunde kapitlet. Båda författarna ansvarar dock för den samhällsekonomiska sammanfattning som presenteras i kapitel åtta.

<sup>4</sup> Vissa typer av kapitaltillgångar, där väsentliga värderingsproblem finns, t ex fåmansbolag och andra finansiella instrument som inte är marknadsnoterade, föreslås inte vara en del av deras beskattningsmodell.

sina aktie- och fondinnehav till ett investeringssparkonto (ISK) betalar i dag ingen skatt på realiserade vinster eller utdelningar, utan i stället en (för tillfället mycket låg) schablonberäknad skatt.

Förslaget kan sammanfattas på följande sätt. Individens tillgångar och skulder samlas i en "box". På tillgångssidan återfinns 1) marknadsnoterade finansiella instrument till sitt marknadsvärde, 2) 50 procent av nominellt sparande, 3) privata kapitalförsäkringar till sitt värde beskattningsåret samt 4) det taxerade *byggnadsvärdet* på småhusfastigheter och, för bostadsrätter och ägarlägenheter, dithörande andel av fastighetens taxeringsvärde. Till skuldsidan sorterar 50 procent av privata skulder som inte tillhör annan förvärvskälla. Tillgångar minus skulder utgör nettotillgångarna i boxen. Om nettot är negativt, alltså om skulderna överstiger tillgångarna, ges ingen ytterligare avdragsrätt. Schabloninkomsten föreslås uppgå till fyra procent av nettot i boxen – oberoende av ränteläget i ekonomin. Denna schabloninkomst föreslås i sin tur beskattas med 30 procent. "Förmögenhetsskattesatsen" blir alltså 1,2 procent.<sup>5</sup>

Rapporten är praktiskt inriktad och författad på ledig prosa. Det är tydligt att författarna både hoppas och tror att rapportens budskap kan bli hörsammat av politiska beslutsfattare. Diskussionerna om hur boxsystemet bör utformas i en svensk kontext är utförliga och detaljerade, och det finns långtgående tankar om övergångsregler. I ett välgjort kapitel (det sjunde) analyseras dessutom fördelningseffekterna av det konkreta reformförslaget. I detta kapitel diskuteras en del empirisk litteratur om effekter av skatter på tillgångspriser, t ex Elinder

och Persson (2016). Tyvärr är den övriga rapporten närmast kliniskt fri från referenser till forskning, vilket är synd. I synnerhet saknas referenser till empiriska arbeten om reavinstskattens inläsningseffekter, som ges en central roll i rapporten.

Det tycks som om det primära syftet med boxmodellen är att komma tillrätta med akuta problem på bostadsmarknaden. Där har tillgångspriser som bekant skenat under senare år – en hel del på småhus och ännu mer på bostadsrätter, även om bostadspriser i skrivande stund börjat falla. Med den boxmodell som författarna föreslår skulle inte längre bostadsinvesteringar vara lika skattemässigt gynnade som i dag. Förslaget skulle i praktiken minska generositeten i ränteavdragen, eftersom negativa boxnetton inte skulle berättiga till avdrag. Eftersom endast fastighetens byggnadsvärde – och inte dess markvärde – ingår i boxen skulle värdet av ränteavdragen kraftigt begränsas för många husägare.

Beskattning av bostäder skiljer sig från beskattning av finansiella tillgångar i det att direktavkastningen med nödvändighet måste schablonberäknas för att kunna behandlas någorlunda likformigt med direktavkastning från andra tillgångar (t ex bankräntor och aktieutdelningar). Sedan går det att diskutera hur värdeökningar på bostäder bör beskattas. Men ESO-rapportens förslag omfattar alltså inte enbart bostäder, utan mycket stora delar av kapitalbeskattningen. Författarna för ett intressant resonemang om att det ofta – ur politisk synvinkel – faktiskt kan vara lättare att göra stora systemförändringar än att göra mindre justeringar i ett befintligt system.

Men om man vill vinna gehör för

<sup>5</sup> Dagens skatt på ISK-konton är tvärtom knuten till statslåneräntan (SLR). Trots att skattesatsen vid årsskiftet höjdes från SLR + 0,75 procent till SLR + 1 procent uppgår "förmögenhetsskattesatsen" för ISK-kapital till högst beskedliga 0,45 procent, dvs långt under den nivå som föreslås för boxmodellen. Statslåneräntor över tre procent, vilket med nuvarande regler krävs för att ISK-skatten ska överstiga 1,2 procent, är emellertid vanliga historiskt sett.

en stor systemförändring är det viktigt att argumentera för *varför* en förmogenhetsskatt är att föredra även för finansiella tillgångar. I detta avseende tycker jag ESO-rapporten brister en aning; det saknas mer principiella resonemang om för- och nackdelar med schablonbaserad beskattning, och fördelarna tenderar att blåsas upp. Sålunda återkommer man ofta till de problem med inlåsnings effekter som reavinstbeskattning ger upphov till. Samtidigt ägnas problem med boxbeskattning ringa uppmärksamhet. För en mer principiellt inriktad diskussion om kapitalbeskattning, som inte landar i att rekommendera en boxmodell, rekommenderar jag SNS Konjunkturråds rapport (Waldenström m fl 2018).

I traditionell kapitalbeskattning går staten in och delar risken med investeraren; detta gäller särskilt när det finns fullständiga förlustavdrag. Går investeringen bra beskattas en del av vinsten bort, medan effekterna av en eventuell förlust mildras genom förlustavdrag. Denna försäkringsmekanism, som inte diskuteras nämnvärt i rapporten, ökar incitamenten till individuellt risktagande (och därmed skatteintäkterna) och finns inte i boxmodellen. Med schablonbeskattning kan staten, allt annat lika, förvänta sig en säker men lägre inkomstström. I ett intressant inlägg, influerat av CAPM-modellens grundantaganden, har dock Lundberg (2017) argumenterat för att det faktum att inkomstströmmen är mindre volatil innebär att skattesatsen bör vara lägre än vid konventionell kapitalbeskattning om utgångspunkten är en oförändrad skattebörd, eftersom staten kan replikera inkomstströmmen under konventionell beskattning genom att låna till investeringar i riskabla tillgångar.<sup>6</sup> Detta är onekligen ett område där det behövs mer forskning.

Huvudskälet till att boxmodellen är

kontroversiell bland många skatteekonomer tror jag är följande. Det är vanligt att skilja mellan en kapitalinvesterings normalavkastning och överavkastning. Ofta definieras normalavkastning som avkastningen på en riskfri tillgång. För enkelt kan man säga att en förmogenhetsskatt beskattar just normalavkastningen, utan att kompensera för dåliga utfall eller beskatta den avkastning som överstiger den schablonberäknade avkastningen.

En del policyinriktade ekonomer menar att en schablonmässigt beräknad normalavkastning på ägarandelar bör *undantas* från beskattning av aktieutdelningar och kapitalvinster, men att överavkastning bör beskattas (och kapitalförluster vara avdragsgilla). Så görs för övrigt i Norge sedan 2006 inom ramen för den s k *aksjonærmodellen*. En liknande modell har föreslagits för Sverige av Sørensen (2010) i en tidigare ESO-rapport. Det hade varit intressant med en djupare diskussion kring den inneboende spänning som finns mellan boxmodellen, *aksjonærmodellen* och konventionell kapitalbeskattning, där både normal- och överavkastning beskattas.

Boxmodellen behandlas egentligen inte alls i den inflytserika Mirrlees-rapporten från 2011, där några av världens ledande skatteexperter diskuterade reformmöjligheter för Storbritannien (Mirrlees m fl 2011, kap 13–14). Däremot ägnades frågan huruvida man bör undanta en schablonberäknad normalavkastning stor energi. Historiskt sett har teoretiska argument för att undanta normalavkastningen från beskattning varit inflytserika inom offentlig ekonomi. Dessa argument har emellertid blivit allt mindre populära i takt med att rikare modeller utvecklats.

Med detta sagt så finns det anledning att hysa respekt för ambitionerna

<sup>6</sup> Detta gäller då schablonavkastningen sätts lika med statslåneräntan.

att reformera dagens fastighetsbeskattning, som milt uttryckt lämnar en hel del i övrigt att önska. Jag är dock ingen större anhängare av idén att enbart schablonbeskatta byggnadsvärdet i stället för hela taxeringsvärdet, som i 1991 års skattesystem. Att undanta markvärdet från skattebasen innebär inte bara att fastigheter även fortsättningsvis beskattas mer förmånligt än andra tillgångsslag, utan också att ett regressivt element riskerar att bli kvar.<sup>7</sup> Det ska dock sägas att den modell som föreslås på bostadsbeskattningen är bättre än dagens system. Tanken att schablonberäkna ränteavdragen är intressant. Ränteavdragen kan närmast beskrivas som en tickande fiskal bomb, och med dagens höga skuldsättning kan avdragen bli en gigantisk utgiftspost i statens budget den dag räntan återigen når normala nivåer.

Mellan raderna gör författarna bedömningen att det vore politiskt svårt att inkludera hela taxeringsvärdet i boxen. Detta i ett läge då högröstade väljargrupper i framför allt storstadsregioner vant sig vid låga skattenivåer och generösa ränteavdrag och dessutom gjort sig stora förmögenheter på bostadsägande. Att inkludera hela taxeringsvärdet i boxen skulle enligt författarna göra att många fastighetsägare ”inte skulle ha råd att bo kvar” (s 69). Det är emellertid välkänt att likviditetsproblem går att lösa genom t ex begränsningsregler av den typ som fanns före 2008. Visst, att omedelbart inkludera hela taxeringsvärdet skulle innebära en skattechock för många – för att tala kvällstidnings-

svenska. Men om reformen kombinerades med andra åtgärder – såsom sänkta marginalsatser på arbetsinkomster och begränsningsregler – skulle möjligheterna sannolikt vara större, särskilt vid ett blocköverskridande samarbete (likt pensionsuppgröelsen på 1990-talet). Här gäller det alltså att – i bokstavlig mening – tänka utanför boxen.

*Håkan Selin*

Docent i nationalekonomi och forskare vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

## REFERENSER

Elinder, M och L Persson (2016), ”Hur påverkade 2008 års fastighetsskattereform huspriserna?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 4, s 47–56.

Lodin, S-O (2015a), ”Är en boxmodell lösningen på kapitalbeskattningens kris? Del I: Principerna för en lämplig boxmodell”, *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 7, s 14–21.

Lodin, S-O (2015b), ”Är en boxmodell lösningen på kapitalbeskattningens kris? Del II: Så kan en generell boxmodell konstrueras”, *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 8, s 46–57.

Lundberg, J (2017), ”Inte självklart att ISK är skattegynnat”, *Ekonomisk Debatt*, årg 45, nr 8, s 63–65.

Mirrlees, J m fl (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press, Oxford.

SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning*, betänkande av Utredningen om reformerad inkomstbeskattning.

Sørensen, P B (2010), *Swedish Tax Policy, Recent Trends and Future Challenges*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:4, Finansdepartementet, Stockholm.

Waldenström, D, S Bastani och Å Hansson (2018), ”Kapitalbeskattningens förutsättningar”, *Konjunkturrådets rapport 2018*, SNS förlag, Stockholm.

<sup>7</sup> I Västernorrland motsvarar det genomsnittliga taxerade byggnadsvärdet 68 procent av det genomsnittliga taxeringsvärdet, medan motsvarande siffra i Stockholms län är 41 procent.