



Investeringsparkonto

– en enkel sparform i ett komplext skattesystem

RIR 2018:19



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-488-9

RIR 2018:19

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: TAKAHIRO IGARASHI R/IMAGE SOURCE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-06-15

DNR: 3.1.1-2017-0864

RIR 2018:19

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Investeringsparkonto

– en enkel sparform i ett komplext skattesystem

Riksrevisionen har granskat sparformen investeringsparkonto. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Anna Brink har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Knutsson och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Anna Brink

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Skatteverket

INVESTERINGSSPARKONTO – EN ENKEL SPARFORM I ETT KOMPLEXT SKATTESYSTEM

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Frågeställningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	14
1.5 Disposition	15
2 Hushållens tillgångar och investeringssparkonto	16
2.1 Hushållens tillgångar	16
2.2 Tillgångar på investeringssparkonto	17
2.3 Nettosparande i fonder	19
3 Förenkling av sparande	20
3.1 Tillgångar på investeringssparkonto och kort om skattereglerna	20
3.2 Placeringar och omplaceringar	22
3.3 Deklaration	25
3.4 Analys och slutsatser	28
4 Beskattningsnivån	30
4.1 Effektiva skattesatser	30
4.2 Portföljer med samma risknivå	33
4.3 Analys och slutsatser	35
5 Effekt på statens skatteintäkter	38
5.1 Skatteintäkter från sparande i investeringssparkonto	38
5.2 Om investeringssparkonto inte hade införts	38
5.3 Effekt på skatteintäkterna	39
5.4 Regeringens bedömning	41
5.5 Analys och slutsatser	42
Referenser	44
Bilaga 1. Sammanställning över Skatteverkets ställningstaganden om investeringssparkonto	46
Bilaga 2. Enkätfrågor till banker	47
Bilaga 3. Beräkning av effektiva skattesatser	50
Bilaga 4. Modell och känslighetsberäkningar	53

INVESTERINGSSPARKONTO – EN ENKEL SPARFORM I ETT KOMPLEXT SKATTESYSTEM

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och motiv

Investeringssparkonto är en sparform för finansiella instrument, till exempel aktier och fondandelar, som infördes 2012 och som beskattas enligt särskilda regler. Sparformen har snabbt blivit populär bland svenska hushåll och inflödet i kontona har vida överträffat regeringens förväntningar. Reformens samlade effekt på statens skatteintäkter har efter införandet inte redovisats.

Syftet med den nya sparformen var att förenkla för fysiska personer att spara i aktier och andra finansiella instrument. Förenklingen består i att den enskilde inte beskattas för faktiska inkomster och utgifter för de finansiella instrumenten. I stället beskattas en schablonintäkt, som är en schablonmässigt beräknad avkastning. Det innebär att den enskilde inte behöver redovisa vinst eller förlust vid försäljning, vilket ansågs vara en stor förenkling.

Schablonintäkten beräknas genom att en schablonränta multipliceras med ett kapitalunderlag, som har sin grund i marknadsvärdet på kontots tillgångar. Schablonräntan sattes vid införandet till statslåneräntan. Regeringen motiverade valet av schablonränta med att det fanns goda skäl för att göra kontot till en attraktiv sparform, även för tillgångar med lite lägre risk och därmed lägre förväntad avkastning, och att hushållens långsiktiga sparande bör uppmuntras. Schablonräntan har sedan införandet höjts vid två tillfällen. Båda höjningarna bedömdes av regeringen öka den skattemässiga neutraliteten mellan olika sparformer. Också efter höjningen skulle investeringsparkonto vara en skattemässigt gynnad sparform, enligt regeringen.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att det är motiverat att granska effekterna av investeringsparkonto som sparform.

Frågeställningar

Riksrevisionen har granskat om de effekter som regeringen och riksdagen förutsåg vid införandet av investeringsparkonto och vid höjningarna av schablonräntan har förverkligats. Frågeställningarna är följande:

1. Har investeringsparkonto förenklats för fysiska personer att spara i aktier och andra finansiella instrument?
2. Har beskattningsnivån gjort investeringsparkonto till en attraktiv sparform och uppmuntrat hushållens långsiktiga sparande i direktägda finansiella tillgångar?
3. Har 2016 och 2018 års höjningar av schablonräntan lett till ökad skattemässig neutralitet mellan olika sparformer?
4. Vilken effekt har reformen haft på statens skatteintäkter?

Slutsatser

Tillgångsvärdena i investeringssparkonto är stora

Sedan införandet har nästan 2,2 miljoner privatpersoner öppnat ett investeringsparkonto. Det finns ingen särredovisad officiell statistik över tillgångarna i investeringssparkonto. Utifrån de kontrolluppgifter som rapporteras till Skatteverket kan dock kapitalunderlaget beräknas, som är en grov uppskattning av de samlade tillgångsvärdena på investeringssparkonton. Kapitalunderlaget uppgick 2017 till 707 miljarder kronor. Det motsvarar en tredjedel av tillgångsvärdena i sådana finansiella instrument som får förvaras i investeringssparkonto.

Det finns statistik över fondsparande i investeringssparkonto, som publiceras av Fondbolagens förening. Enligt denna statistik, som inte är heltäckande, uppgick fondförmögenheten i investeringssparkonto i slutet av 2017 till 306 miljarder kronor. Det motsvarar 26 procent av värdena i hushållens direktägda fondandelar och 43 procent av kapitalunderlaget. Av fondförmögenheten i investeringsparkonto var 37 procent placerade i aktiefonder, 49 procent i blandfonder och 12 procent i räntefonder.

Investeringsparkonto har förenklat deklarationen för aktiesparare men ökat komplexiteten i skattesystemet

Enligt Riksrevisionens bedömning har införandet av investeringssparkonto lett till att aktiesparande har förenklats. Det har blivit enklare att deklarerat, eftersom det lämnas kontrolluppgift på schablonintäkten och den enskilde spararen inte behöver lämna någon redovisning. Deklaration av vinst och förlust har tidigare varit en stor källa till fel i deklarationen. Enligt Skatteverkets slumpmässiga kontroller gjorde mer än hälften av personerna som sålde aktier 2005–2007 fel i redovisningen. Det är inte känt hur stort detta problem har varit på senare år.

Investeringsparkonto har vidare förenklat aktiesparande genom att spararen inte behöver ta skattemässiga hänsyn vid omplaceringar inom investeringssparkonto. De transaktionskostnader som är förknippade med omplaceringar har därmed minskat.

Vissa aspekter av aktiesparande har emellertid blivit krångligare. Det gäller deltagande i vissa nyemissioner och börsintroduktioner, där investeringssparkonto inte alltid är möjligt att använda. Det gäller även när ett företag delar ut aktier i ett dotterbolag och dotterbolaget inte blir noterat i rätt tid. Innan dotterbolaget noteras är aktierna nämligen så kallade kontofrämmande tillgångar och får förvaras på ett investeringssparkonto enbart under en begränsad tid.

Riksrevisionen bedömer att införandet av investeringssparkonto inte har lett till lika tydliga förenklingar för fondsparande som för aktiesparande. Det var redan

innan investeringssparkonto infördes enkelt att deklarerera försäljning av fondandelar, eftersom kontrolluppgift sedan 1997 lämnas på vinster och förluster.

Vidare innebär förekomsten av parallella skatteregler för direktägda finansiella instrument att sparare som inte vill betala mer skatt än nödvändigt måste utvärdera om investeringssparkonto är en skattemässigt förmånlig sparform eller inte. Detta medför kostnader i form av analysarbete. Att göra en sådan analys är inte helt enkel, eftersom beskattningsprinciperna skiljer sig åt mellan investeringssparkonto och konventionell beskattning.

Investeringsparkonto är inte skattemässigt tydligt förmånligt

Riksrevisionen har granskat beskattningen av investeringssparkonto och jämfört den med konventionell beskattning för tre vanliga finansiella tillgångar: svenska aktier, aktiefonder och räntefonder.

Enligt Riksrevisionen var beskattningen av räntefonder inom ramen för investeringssparkonto förmånlig när sparformen infördes, förutom vid långa innehavstider. Höjningarna av schablonräntan har dock gjort investeringssparkonto till en sparform som inte är skattemässigt förmånlig för räntefondssparande, oavsett innehavstid. Vidare har höjningarna av schablonräntan varit av en sådan storlek att den skattemässiga neutraliteten i förhållande till konventionell beskattning har minskat för räntefondssparande. Dessa slutsatser baseras på beräkningar av effektiva skattesatser för den avkastning som i ett normalt ränteläge kan förväntas på sparande i räntefonder som placerar i svenska statsobligationer.

De effektiva skattesatserna på den avkastning som i ett normalt ränteläge kan förväntas på aktier och aktiefonder är enligt Riksrevisionens beräkningar betydligt lägre i investeringssparkonto än vid konventionell beskattning, förutom vid mycket långa innehavstider. I investeringssparkonto bär dock spararen hela den risk som är förknippad med aktiesparande, eftersom skatten schablonberäknas och ska betalas oavsett om tillgångarna ökar eller minskar i värde. Vid konventionell beskattning beskattas faktiska inkomster (utdelning och kapitalvinster) och kapitalförluster får dras av. Spararen bär därför inte hela risken, utan den delas med staten. När denna skillnad i fördelningen av risk beaktas är det inte uppenbart vid vilken schablonränta som investeringssparkonto kan betraktas som en skattemässigt förmånlig sparform. Det är av det skälet inte heller tydligt huruvida investeringssparkonto är en skattemässigt förmånlig sparform för aktier och aktiefonder. Detta gäller såväl före som efter höjningarna av schablonräntan. Det är därför inte uppenbart om höjningarna av schablonräntan har lett till ökad eller minskad skattemässig neutralitet i förhållande till konventionell beskattning vad gäller sparande i aktier och aktiefonder.

I ett långsiktigt sparande finns det utrymme för långa innehavstider av enskilda finansiella instrument. Detta är till skattemässig fördel för spararen enbart vid konventionell beskattning. Riksrevisionen drar därför slutsatsen att beskattningsnivån i investeringssparkonto inte har uppmuntrat hushållens långsiktiga sparande i direktägda finansiella tillgångar.

Reformen har haft betydande effekter på statens skatteintäkter

Enligt Riksrevisionen kan införandet av investeringssparkontot ha inneburit ett skattebortfall på 23 miljarder kronor summerat över perioden 2012–2017. Därutöver kommer kapitalvinster som genererats under perioden men inte realiserats före utgången av 2017 att leda till ett framtida skattebortfall på ytterligare 19 miljarder kronor summerat över alla efterföljande år. Det uppskattade skattebortfallet bygger på en modellberäkning och ska betraktas som ett räkneexempel. Trots osäkerheten i beräkningarna är det Riksrevisionens bedömning att investeringssparkontots effekter på skatteintäkterna har varit betydande.

Inför införandet av investeringssparkonto bedömde regeringen att reformen på lång sikt skulle leda till minskade skatteintäkter. Åren 2012–2015 förväntades reformen däremot leda till ökade skatteintäkter. Regeringens bedömning av den offentligfinansiella effekten skiljer sig väsentligt från Riksrevisionens uppskattning. Det förklaras bland annat av att nettoinflödet i investeringssparkonto varit större än förväntat. I kombination med den oförväntat höga avkastningen på aktier och aktiefonder har detta gett upphov till stora kapitalvinster som hade beskattats om investeringssparkonto inte hade införts.

Under perioden 2012–2017 har avkastningen på aktier och aktiefonder varit ovanligt hög. Det finns inget som säger att avkastningen kommer bli lika hög kommande år. Riksrevisionens uppskattning av reformens effekter på skatteintäkterna ger därför ingen information om effektens storlek kommande år. Däremot ger beräkningen en indikation på att det är mycket svårt att på förhand förutse de skattemässiga effekterna av en reform av det här slaget med dess genomgripande förändringar av skattereglerna.

Investeringssparkonto har blivit en populär sparform. Det talar för att investeringssparkontots långsiktiga effekt på skatteintäkterna i enlighet med regeringens bedömning kommer att bli negativ. Storleken på den långsiktiga effekten är svår att förutse då den i hög grad bestäms av hur populär sparformen kommer att vara på sikt. Den frågan har inte behandlats i granskningen.

Rekommendationer

Skattemässiga effekter bör redovisas

Resultaten i denna granskning visar att investeringssparkontots effekter på 2012–2017 års skatteintäkter har varit betydande och väsentligt skiljer sig från vad regeringen bedömde när förslaget om att införa investeringssparkonto lades fram för riksdagen. Av dessa skäl anser Riksrevisionen att regeringen återkommande bör informera riksdagen om de skattemässiga effekterna av investeringssparkonto. Detta kan lämpligen göras i regeringens redovisning av skatteutgifter.

Möjligheten till ytterligare förenkling bör ses över

Införandet av investeringssparkontot har lett till att vissa aspekter av aktiesparande har blivit krångligare. Riksrevisionen anser att regeringen bör se över om det är möjligt att förenkla aktiesparande i investeringssparkonto vad gäller dels deltagande i nyemission och börsintroduktion, dels innehav av aktier i dotterbolag som delats ut.

Vissa aspekter bör beaktas vid en större översyn

Riksrevisionen bedömer att införandet av investeringssparkontot har förenklat sparandet i framför allt aktier. Det kan dock fortfarande vara svårt att deklarerat kapitalvinster och kapitalförluster på aktier som förs över till investeringssparkonto. Införandet av investeringssparkonto har vidare lett till en genomgripande förändring av hur sparande i direktägda finansiella tillgångar beskattas. Denna förändring och höjningarna av investeringssparkontots schablonränta har gjort det svårare för enskilda sparare att överblicka konsekvenserna av val av sparform och val av finansiella tillgångar.

De svårigheter som redogjorts för ovan kan enligt Riksrevisionens bedömning inte avhjälpas med förändrade regler enbart för investeringssparkonto. Mot bakgrund av att företrädare för regeringen har uttalat att det finns behov av en skattereform¹ anser Riksrevisionen att följande aspekter bör beaktas inom ramen för en sådan reform:

- I syfte att förenkla deklarationen bör reglerna för redovisning av kapitalvinster och kapitalförluster på aktier ändras. Sådan förenkling är önskvärd oavsett om aktierna förs över till ett investeringssparkonto eller inte.
- Konsekvenserna av olika beskattningsprinciper bör allsidigt belysas.
- Avvikelser från skattemässig neutralitet mellan olika sparformer bör tydligt motiveras.

¹ Dagens industri, 2018-03-14.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Investeringsparkonto (ISK) är en sparform för finansiella instrument, som infördes 2012 och som beskattas enligt särskilda regler. Sparformen har snabbt blivit populär bland svenska hushåll.

Syftet med den nya sparformen var att förenkla för fysiska personer att spara i aktier och andra finansiella instrument. Förenklingen består i att den enskilde inte beskattas för faktiska inkomster och utgifter för de finansiella instrumenten. I stället beskattas en schablonintäkt, som är en schablonmässigt beräknad avkastning på tillgångarna. Det innebär att den som sparar i finansiella instrument inom ramen för ISK inte behöver redovisa vinst eller förlust vid försäljning. Därmed behöver den enskilde inte beräkna eller hålla reda på sin anskaffningsutgift, vilket ansågs vara en stor förenkling.²

Schablonintäkten beräknas genom att en schablonränta multipliceras med ett kapitalunderlag, som har sin grund i marknadsvärdet av tillgångarna på kontot. Schablonräntan sattes ursprungligen till statslåneräntan, en referensränta som ska spegla den riskfria långa marknadsräntan. Den schablonmässigt beräknade avkastningen skulle därmed bli lägre än den avkastning som kan förväntas på aktier och aktiefonder. Regeringen motiverade valet av schablonränta med att det fanns goda skäl för att göra kontot till en attraktiv sparform, även för tillgångar med lite lägre risk och därmed lägre förväntad avkastning, och att hushållens långsiktiga sparande bör uppmuntras. Regeringen angav vidare att eftersom sparande på ett ISK inte är bundet kan sparandet samtidigt utgöra ett buffertsparande och erbjuda goda möjligheter att spara ihop till riskkapital för eget entreprenörskap.³

Reformen bedömdes på kort sikt leda till ökade skatteintäkter. För budgetåret 2012 förväntades skatteintäkterna stärkas med en miljard kronor som ett resultat av reformen. Detta bedömdes dock vara en tillfällig effekt. På längre sikt bedömdes den jämförelsevis låga beskattningen av sparande på ISK medföra lägre skatteintäkter än om ISK inte hade införts.

Schablonräntan höjdes 2016, till statslåneräntan plus 0,75 procentenheter. Samtidigt infördes ett golv så att schablonräntan inte skulle kunna bli lägre än 1,25 procent. Regeringen bedömde att höjningen skulle inbringa ökade skatteintäkter om en miljard kronor årligen. Den höjda schablonräntan motiverades av regeringen med att beskattningsnivån på sparande i ISK var alltför

² Prop. 2011/12:1, s. 280.

³ Ibid., s. 343–345.

låg. Höjningen bedömdes även öka den skattemässiga neutraliteten mellan olika sparformer. Genom höjningen skulle sparformen även fortsättningsvis vara skattemässigt gynnad i förhållande till konventionell kapitalinkomstbeskattning, vilket enligt regeringen var motiverat mot bakgrund av att schablonbeskattningen innebär en förenkling och medför att skattebortfallet på grund av felaktigt redovisade kapitalvinster och kapitalförluster minskar.⁴ Schablonräntan höjdes med ytterligare 0,25 procentenheter 2018, av fördelningspolitiska och offentligfinansiella skäl. Regeringen bedömde att denna höjning kommer att leda till ökade skatteintäkter med 0,5 miljarder kronor årligen. Även denna höjning bedömdes öka neutraliteten mellan olika sparformer. Enligt regeringen kommer sparformen också fortsättningsvis att vara skattemässigt gynnad i förhållande till konventionell kapitalinkomstbeskattning.⁵

Det ligger nära till hands att förmoda att reformen har uppnått sitt syfte, eftersom vinster och förluster vid försäljning av finansiella instrument som förvaras på ett ISK inte tas upp till beskattning. Samtidigt finns det faktorer som talar för att det inte har blivit enklare att spara. Exempelvis är det inte självklart att det innebär en förenkling att införa parallella system för beskattning av sparande i direktägda finansiella tillgångar. Det är nämligen inte okomplicerat att jämföra beskattningsnivån mellan tillgångar i ISK och tillgångar utanför ISK. Vidare har inflödet i ISK överträffat regeringens förväntningar och reformens samlade effekt på statens skatteintäkter *ex post* har ännu inte redovisats. Sammantaget motiverar detta att Riksrevisionen granskar effekterna av ISK som sparform.

1.2 Frågeställningar

Granskningen tar sin utgångspunkt i syftet med sparformen och de skäl som har motiverat nivån på beskattningen. Riksrevisionen har granskat om de effekter som regeringen och riksdagen förutsåg vid införandet av ISK och vid höjningarna av schablonräntan har förverkligats. Frågeställningarna är följande:

1. Har ISK förenklats för fysiska personer att spara i aktier och andra finansiella instrument?
2. Har beskattningsnivån gjort ISK till en attraktiv sparform och uppmuntrat hushållens långsiktiga sparande i direktägda finansiella tillgångar?
3. Har 2016 och 2018 års höjningar av schablonräntan lett till ökad skattemässig neutralitet mellan olika sparformer?
4. Vilken effekt har reformen haft på statens skatteintäkter?

⁴ Prop. 2015/16:1, s. 243–245.

⁵ Prop. 2017/18:28, s. 7–10.

Den granskade perioden är 2012–2017. Eftersom 2018 års höjning av schablonräntan beslutades 2017 omfattas även beskattningsnivån för 2018 av granskningen i de delar där detta är relevant.

Granskningen antar ett jämförande perspektiv mellan ISK och konventionell beskattning.⁶ De tillgångar som ingår i jämförelsen är de vanligaste tillgångarna som får förvaras i ISK: fondandelar och svenska noterade aktier.⁷

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Förenkling av sparande (frågeställning 1)

I sitt ställningstagande till regeringens förslag att införa ISK lyfte skatteutskottet fram att reglerna för beskattning av aktier och andra finansiella instrument är komplicerade. Det leder, enligt utskottet, inte sällan till misstag och felaktigheter men också till inlåsnings effekter och andra effektivitetsförluster. Utskottet såg positivt på regeringens förslag att införa en ny frivillig sparform med syftet att göra det enklare att spara.⁸

I regeringens proposition beskrevs inlåsnings effekterna närmare. Där konstateras att huvudregeln inom kapitalinkomstbeskattningen är att varje avyttring av aktier och andra finansiella instrument ska tas upp till beskattning. Detta kan leda till inlåsnings effekter genom att sparare drar sig för att avyttra finansiella instrument med latent vinst. Detta kan, enligt regeringen, i sin tur leda till att enskilda sparare inte omfördelar sitt sparande i enlighet med vad som kan anses vara ekonomiskt rationellt. Det lyftes även fram att inlåsnings effekten dessutom torde leda till att omsättningen av finansiella instrument minskar, vilket leder till sämre konkurrens på den finansiella marknaden.⁹

Utifrån regeringens beskrivning kan man säga att kapitalvinstskatten ger upphov till en transaktionskostnad som fördyrar omsättningen av aktier och andra finansiella instrument. Om transaktionskostnaderna sjunker kommer det ekonomiska utbytet av placeringar i aktier med mera att öka liksom effektiviteten i

⁶ En sparform som har stora likheter med ISK är kapitalförsäkring. Skattereglerna är i ekonomisk mening snarlika. I en kapitalförsäkring är det emellertid inte spararen som äger tillgångarna, utan försäkringsbolaget. Regeringen uttryckte i förslaget om att införa ISK att det fanns skäl att underlätta sparandet i just direktägda finansiella instrument (prop. 2011/12:1, s. 281). Reglerna för beskattning av kapitalförsäkring har ändrats för att så långt som möjligt vara neutrala i förhållande till beskattning av ISK (prop. 2011/12:1, s. 363; prop. 2015/16:1, s. 243; prop. 2017/18:28, s. 7). Kapitalförsäkring är därför inte den relevanta sparformen att jämföra med i denna granskning.

⁷ Enligt SCB (Sparbarometern) uppgick hushållens finansiella tillgångar exklusive bostadsrättsandelar och fritidshus i utlandet till 10 613 miljarder kronor 2017. Av tillgångarnas värde fanns 33 procent i direktägda finansiella instrument, varav 34 procent i fondandelar, 22 procent i svenska noterade aktier, 38 procent i svenska onoterade aktier, 3 procent i utländska aktier och 4 procent i obligationer.

⁸ Skatteutskottets yttrande 2011/12:SkU1y, s. 46.

⁹ Prop. 2011/12:1, s. 278.

ekonomin. Men det kan inte uteslutas att det utöver denna transaktionskostnad finns andra transaktionskostnader som följer av skattereglerna, både skattekostnader som uppstår vid omfördelning av sparande och transaktionskostnader i en vidare mening som följer av att skattesystemet har blivit mer komplext.

Med skatteutskottets ställningstagande som utgångspunkt och mot bakgrund av att skattereglerna kan medföra olika former av transaktionskostnader innebär förenkling i denna granskning följande. Det ska vara enklare att deklarerera och skattemässigt betingade transaktionskostnader ska vara lägre om sparande kan bedrivas inom ramen för ISK än om ISK inte vore tillgängligt.

1.3.2 Beskattningsnivån (frågeställning 2 och 3)

För att beskattningsnivån ska ha gjort ISK till en attraktiv sparform ska den anses förmånlig i jämförelse med konventionell beskattning. Det finns två centrala aspekter att beakta i en sådan jämförelse.

Den ena aspekten är hur stor del av avkastningen som betalas i skatt. Ju lägre andel av avkastningen som betalas i skatt, desto mer förmånlig kan sparformen anses vara, allt annat lika.

Avkastningen kan delas upp i förväntad avkastning och avvikelser från den förväntade avkastningen. Avkastningen på en riskfri tillgång, till exempel svenska statsobligationer, är densamma som den förväntade avkastningen på tillgången. Avkastningen på en riskfylld tillgång, till exempel aktier, består av både den förväntade avkastningen på tillgången och avvikelser från den förväntade avkastningen. Dessa avvikelser utgör tillgångens risk. Konventionell kapitalinkomstbeskattning innebär att tillgångsrisken delas mellan spararen och staten i proportion till skattesatsen genom att kapitalinkomstskatten reducerar inte bara vinster utan även förluster. Någon sådan riskdelning förekommer inte när tillgångarna förvaras i ISK, eftersom kapitalinkomsten schablonberäknas och betalas oavsett om tillgångarna har ökat eller minskat i värde. Det är därmed spararen som bär hela risken.

Den andra aspekten att beakta vid jämförelsen är därför hur beskattningen påverkar spararens risk. Ju lägre risken är efter skatt, desto mer förmånlig kan sparformen anses vara, allt annat lika. Beskattningsnivån i ISK kan därför anses attraktiv om skatten på avkastningen är så pass låg att den mer än kompenserar för att spararen bär hela risken.

För att beskattningsnivån ska anses ha uppmuntrat långsiktigt sparande i direktägda finansiella tillgångar ska ISK vara en skattemässigt förmånlig sparform om sparhorisonten är minst fem år.

Även frågan om ökad skattemässig neutralitet ska ses ur ett jämförande perspektiv. Med skattemässig neutralitet avses i denna granskning att beskattningsnivån med beaktande av spararens risk är densamma i ISK som vid konventionell beskattning. Perspektivet är därmed spararens och inte statens.

1.3.3 Effekt på statens skatteintäkter (frågeställning 4)

Med effekt på statens skatteintäkter avses effekten på den offentliga sektorns sparande.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Förenkling

I den del av granskningen som avser förenkling jämförs ett läge där spararen kan välja mellan ISK och konventionell beskattning med ett läge där spararens enda alternativ är konventionell beskattning.

Underlag för jämförelsen är skatteregler och regelverk om ISK, deklarationsblanketter och tillhörande broschyrer, rapporter från Skatteverket om deklarationsfel, Skatteverkets ställningstaganden om ISK, intervjuer och korrespondens per e-post med tjänstemän vid Skatteverket om kapitalbeskattning och skattefel samt enkätsvar från banker om deklarationsstöd till privatpersoner som har sålt aktier.

1.4.2 Beskattningsnivån

För att beskriva hur stor del av avkastningen som betalas i skatt beräknas effektiva skattesatser. Effektiva skattesatser kan beräknas enligt olika metoder. I granskningen tillämpas den metod som använts av forskare vid The Institute for Fiscal Studies (IFS) för beräkningar av effektiva skattesatser för olika sparformer och olika tillgångar för Storbritannien.^{10,11}

Beräkningar görs för tre vanliga tillgångar som får förvaras i ISK: noterade svenska aktier, andelar i aktiefonder och andelar i räntefonder som placerar i statsobligationer. Alternativet till att förvara aktier och fondandelar i ett ISK är att förvara dem i en värdepappersdepå (depå) eller i ett värdepapperskonto (vp-konto) med konventionell beskattning.

Vid beräkningar av effektiva skattesatser beaktas inte hur spararens risk på aktier och aktiefonder påverkas av beskattningen. För att kunna jämföra beskattningen av sådana tillgångar i ISK med konventionell beskattning beräknas den förväntade

¹⁰ Wakefield (2009), Adam och Shaw (2016) och Mirrlees m.fl. (2011).

¹¹ I de brittiska studierna redovisas effektiva skattesatser som utgår från skatt på real avkastning, medan de effektiva skattesatser som redovisas i denna rapport utgår från skatt på nominell avkastning.

avkastningen efter skatt på två portföljer med lika stort sparkapital och lika hög risk. Denna ansats bygger på Lundberg (2017) och Finanspolitiska rådet (2018).

Samtliga beräkningar görs för år med förväntat normalt ränteläge och baseras på antaganden om bland annat räntenivåer och avkastning.

1.4.3 Effekt på statens skatteintäkter

Effekten av ISK på statens skatteintäkter utgörs av skillnaden mellan faktiska skatteintäkter och de skatteintäkter som skulle ha flutit in om ISK inte hade införts. Det är av naturliga skäl inte möjligt att med säkerhet veta vilka skatteintäkter som skulle ha flutit in om ISK inte hade införts. För att göra en uppskattning av detta görs en modellsimulering. Modellen är siffersatt utifrån Skatteverkets uppgifter om ISK, statistik från SCB om hushållens placeringar och index som beskriver avkastningen på olika tillgångar.

Intervjuer och korrespondens per e-post med tjänstemän vid Finansdepartementet har utgjort underlag för beskrivningar av regeringens bedömningar av den offentligfinansiella effekten av ISK.

1.4.4 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledare Anna Brink och projektmedarbetare Helena Knutsson. Anders Kristoffersson, före detta departementsråd, har varit referensperson och lämnat synpunkter på granskningsupplägg och rapportutkast.

Tjänstemän vid Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på rapportutkast. Tjänstemän vid Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på kapitel 1–3.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en översikt av hushållens tillgångar och den statistik som finns om ISK. Frågan om ISK har förenklats för fysiska personer att spara i finansiella instrument behandlas i kapitel 3. I kapitel 4 behandlas frågan om beskattningsnivån har gjort ISK till en attraktiv sparform och uppmuntrat hushållens långsiktiga sparande i direktägda finansiella tillgångar. I kapitlet behandlas även frågan om 2016 och 2018 års höjningar av schablonräntan har lett till ökad skattemässig neutralitet mellan olika sparformer. Kapitel 5 behandlar frågan om vilka effekter ISK har haft på statens skatteintäkter.

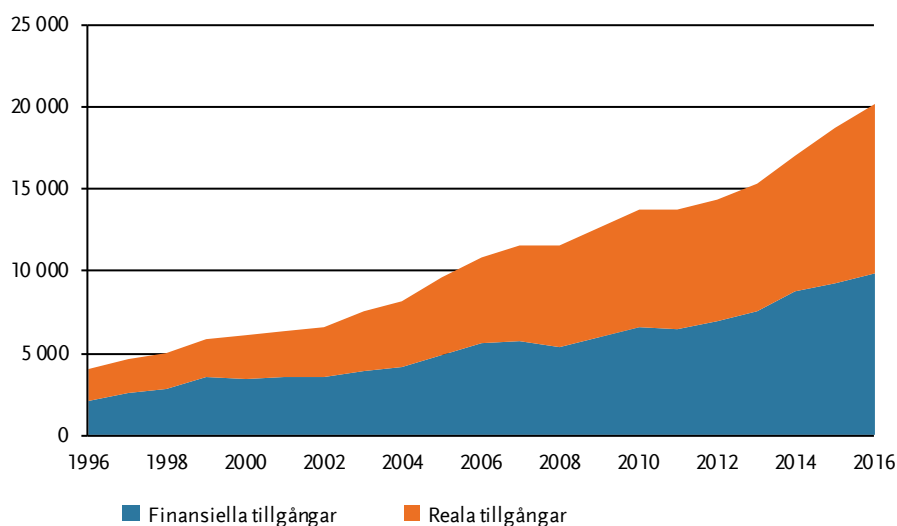
Rapporten har fyra bilagor. I bilaga 1 finns en sammanställning av Skatteverkets ställningstaganden om ISK. I bilaga 2 återfinns de enkätfrågor som ställts till ett urval banker. I bilaga 3 redogörs för beräkningarna av effektiva skattesatser, som ligger till grund för analysen i kapitel 4. Modellen som ligger till grund för beräkningarna i kapitel 5 samt känslighetsberäkningar redogörs för i bilaga 4.

2 Hushållens tillgångar och investeringssparkonto

2.1 Hushållens tillgångar

Hushållens tillgångar uppgick 2016 till cirka 20 000 miljarder kronor (se diagram 1). Tillgångarna består till hälften av finansiella tillgångar och till hälften av reala tillgångar.¹²

Diagram 1 Hushållens tillgångar, mdkr

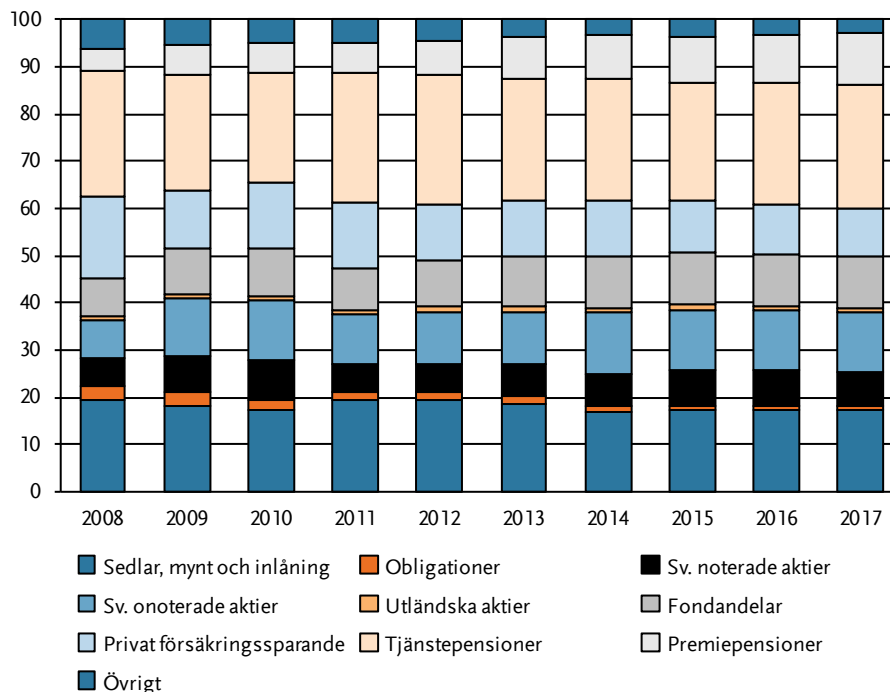


Källor: SCB och egna beräkningar.

De största posterna bland hushållens finansiella tillgångar är tjänstepensioner, direktägda aktier¹³ samt sedlar, mynt och inlåning. Fondandelar, privat försäkringssparande och premiepensioner utgör också stora poster bland hushållens finansiella tillgångar (se diagram 2).

¹² Här redovisas bostadsrättsandelar och fritidshus i utlandet som reala tillgångar. I SCB:s statistik (Sparbarometern och Nationalförmögenheten) redovisas dessa poster som finansiella tillgångar.

¹³ Svenska noterade aktier, svenska onoterade aktier och utländska aktier.

Diagram 2 Hushållens finansiella tillgångar, procent

Källor: SCB och egna beräkningar.

2.2 Tillgångar på investeringssparkonto

Tillgångsvärden på ISK finns inte särredovisade i den officiella statistiken utan redovisas tillsammans med övriga tillgångsvärden och ingår i kategorierna inlåning, obligationer, direktägda svenska noterade aktier, utländska aktier och fondandelar i diagram 2.

Trots avsaknaden av officiell statistik kan investeringssparkontonas storlek ändå uppskattas, via kontrolluppgifter på investeringssparkontonas schablonintäkt. Utifrån schablonintäkten kan det så kallade kapitalunderlaget beräknas, vilket är en grov uppskattning av tillgångsvärdena. Sedan införandet av ISK har såväl antalet innehavare som kapitalunderlaget stadigt ökat år från år. Vid utgången av 2017 var antalet unika personer som hade ISK närmare 2,2 miljoner, och kapitalunderlaget för 2017 uppgick till 707 miljarder kronor (se tabell 1). I relation till tillgångsvärden i direktägda finansiella tillgångar (borträknat inlåning och onoterade aktier) uppgick kapitalunderlaget till omkring 33 procent.

Tabell 1 Investeringsparkonto, antal innehavare och kapitalunderlag, mdkr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal innehavare	210 895	453 911	788 201	1 528 939	1 853 227	2 163 812
Kapitalunderlag	43	136	262	439	546	707

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Fondbolagens förening publicerar varje kvartal statistik över fondförmögenhet fördelat på sparkategorier.¹⁴ En sådan sparkategori är ISK som finns särredovisad sedan 2014. Statistiken avser fondsparande på ISK, men enbart i de fall fondbolaget och det kontoförande institutet ingår i samma koncern. I de fall fondbolaget och det kontoförande institutet inte ingår i samma koncern har fondbolaget det kontoförande institutet som motpart och vet därmed inte vilken typ av sparande det gäller. Sådant sparande redovisas under kategorin ”förvaltarregistrerade fondandelar” (som även inkluderar annat sparande än på ISK). Statistiken underskattar därmed det verkliga fondsparandet i ISK. Enligt denna statistik uppgick fondförmögenheten i ISK 2017 till 306 miljarder kronor, varav 37 procent var placerade i aktiefonder, 49 procent i blandfonder och 12 procent i räntefonder (se tabell 2). Det motsvarar 26 procent av värdena i hushållens direktägda fondandelar och 43 procent av kapitalunderlaget.

Tabell 2 Fondförmögenhet på investeringsparkonton per den 31 december respektive år, mdkr

	2014	2015	2016	2017
Aktiefonder	45	66	83	113
Blandfonder	66	107	127	150
Långa räntefonder	21	25	30	35
Korta räntefonder	3	3	2	2
Övriga fonder	1	3	2	5
Alla fondtyper	137	203	245	306

Anm. Statistiken är inte heltäckande. I kategorin övriga fonder ingår bland annat hedgefonder.
Källa: Fondbolagens förening.

¹⁴ Medlemsföretagen rapporterar in uppgifterna.

2.3 Nettosparande i fonder

Fondbolagens förening publicerar varje kvartal statistik även över nettosparande (insättningar minus uttag) fördelat på sparkategorier. I tabell 3 och 4 visas nettosparandet i fonder under perioden 2014–2017 i ISK respektive i konton där fondandelarna beskattas konventionellt.

Tabell 3 Nettosparande i fondandelar i investeringssparkonton 2014–2017, mdkr

	2014	2015	2016	2017	2014–2017
Aktiefonder	14	16	10	17	57
Blandfonder	27	36	14	16	93
Långa räntefonder	10	4	4	4	21
Korta räntefonder	-1	0	-1	-1	-3
Övriga fonder	1	1	0	3	5
Alla fondtyper	51	56	27	39	173

Anm. Statistiken är inte heltäckande. I kategorin övriga fonder ingår bland annat hedgefonder.

Källa: Fondbolagens förening.

Tabell 4 Nettosparande i konventionellt beskattade fondandelar 2014–2017, mdkr

	2014	2015	2016	2017	2014–2017
Aktiefonder	-8	-20	-11	-14	-53
Blandfonder	10	2	-2	0	9
Långa räntefonder	6	-5	-5	-4	-8
Korta räntefonder	-3	-13	-6	-6	-28
Övriga fonder	0	-1	0	0	-2
Alla fondtyper	4	-37	-24	-24	-81

Anm. I kategorin övriga fonder ingår bland annat hedgefonder.

Källa: Fondbolagens förening.

Summerat över perioden har nettosparandet i ISK varit positivt samtidigt som nettosparandet i konventionellt beskattat fondsparande varit negativt. Detta visar att fondspararna som kollektiv delvis har gått över från konventionell beskattning till ISK.

3 Förenkling av sparande

3.1 Tillgångar på investeringssparkonto och kort om skattereglerna

3.1.1 Tillgångar på investeringssparkonto

På ett ISK får man förvara pengar och så kallade investeringstillgångar. Utgångspunkt för vad som utgör investeringstillgångar är att de utan svårighet ska kunna värderas.¹⁵ Aktier och andra finansiella instrument som handlas på marknadsplatser¹⁶ är investeringstillgångar. Även andelar i fonder¹⁷ är investeringstillgångar.^{18,19}

Tillgångar som inte är investeringstillgångar benämns kontofrämmande tillgångar. Vanliga kontofrämmande tillgångar är onoterade aktier och kvalificerade andelar.²⁰

3.1.2 Kort om skattereglerna

Avkastningen på direktägda aktier och fondandelar beskattas i inkomstslaget kapital. Det gäller även den schablonberäknade avkastningen på tillgångar som förvaras i ISK.^{21,22}

I inkomstslaget kapital beräknas ett överskott eller underskott. Det görs genom att inkomster, kapitalvinster och schablonintäkter tas upp som intäkter, och utgifter och kapitalförluster dras av. Överskott beskattas med 30 procent. Underskott ger rätt till en skattereduktion²³ med 30 procent på underskott upp till 100 000 kronor. På belopp överstigande 100 000 kronor är skattereduktionen 21 procent.

¹⁵ Prop. 2011/12:1, s. 291.

¹⁶ Med marknadsplatser avses här reglerad marknad (till exempel Stockholmsbörsen) eller MTF-plattform (till exempel Aktietorget).

¹⁷ Värdepappersfonder och specialfonder.

¹⁸ Reglerna om investeringstillgångar och kontofrämmande tillgångar finns i lagen (2011:1268) om investeringssparkonto.

¹⁹ Investeringsföretaget (banken eller ett annat institut som tillhandahåller investeringssparkontot) kan ytterligare begränsa vilka tillgångar som får innehas på kontot.

²⁰ Kontofrämmande tillgångar är även finansiella instrument som getts ut av ett företag där den enskilde spararen innehar direkt eller indirekt mer än 10 procent av röstvärdet eller kapitalet.

²¹ Skattereglerna för inkomstslaget kapital finns i inkomstskattelagen (1999:1229).

²² Reglerna som redogörs för i detta avsnitt avser obegränsat skattskyldiga personer.

²³ Skattereduktionen räknas av mot kommunal och statlig inkomstskatt, fastighetsskatt och fastighetsavgift.

Skillnaden mellan konventionell beskattning av sparande och beskattning av sparande i ISK består i vad som ska tas upp och vad som får dras av.²⁴

Konventionell beskattning innebär följande. Utdelning²⁵ och kapitalvinst²⁶ tas upp till beskattning. Kapitalvinster får kvittas mot kapitalförluster. Överskjutande kapitalförlust får dras av med 70 procent. Ägare till fondandelar ska dessutom ta upp en schablonintäkt på 0,4 procent av fondandelarnas marknadsvärde vid ingången av beskattningsåret.²⁷

I ett ISK ska däremot inte utdelning, kapitalvinst och schablonintäkt för fondandelar tas upp, och kapitalförlust får inte heller dras av. I stället ska en schablonintäkt för ISK tas upp. Den beräknas genom att en schablonränta multipliceras med ett kapitalunderlag. Kapitalunderlaget beräknas till en fjärdedel av dels värdet av tillgångarna vid ingången av varje kvartal, dels inbetalningar och överföringar av finansiella instrument som har gjorts till ISK under året. Schablonräntan bestämdes initialt till statslåneräntan den sista november året före beskattningsåret. År 2016 höjdes schablonräntan till statslåneräntan plus 0,75 procentenheter, dock lägst 1,25 procent. År 2018 höjdes schablonräntan ytterligare, till statslåneräntan plus 1 procentenhet.

I tabell 5 visas vad som beskattas utom och inom ramen för ISK.

Tabell 5 Grund för beskattning av direktägda aktier och fondandelar

		Utdelning	Kapitalvinst och kapitalförlust	Schablon- intäkt fondandelar	Schablon- intäkt ISK
Konventionell beskattning	Aktier	X	X	-	-
	Fondandelar	X	X	X	-
ISK	Aktier	-	-	-	X
	Fondandelar	-	-	-	X

Källa: Egen sammanställning.

²⁴ Det finns dessutom regler för hur avräkning av utländsk skatt ska göras. I många fall tar källstaten ut skatt på bland annat utdelning på aktier. Denna skatt kan helt eller delvis få avräknas från svensk skatt. De reglerna berörs inte av granskningen och redogörs inte för här.

²⁵ Utdelning av aktier i ett dotterbolag ska inte beskattas (så kallad Lex Asea).

²⁶ Även inlösen räknas som försäljning. Försäljning av inlösen-, tecknings-, och uniträtter ska också kapitalvinstbeskattas.

²⁷ Schablonintäkt för fondandelsägare infördes 2012, samtidigt som skatteplikten för värdepappersfonder och specialfonder slopades.

Tillgångar får föras över från en depå eller ett vp-konto till ett ISK, men de anses skattemässigt avyttrade i samband med överföringen. Det betyder att latent vinst eller förluster ska beskattas.²⁸ Det är däremot inte möjligt att föra över investeringstillgångar från ett ISK till en depå eller ett vp-konto.²⁹

3.2 Placeringar och omplaceringar

3.2.1 Parallella regelverk för beskattning ställer krav på spararen

Enskilda som ska fatta beslut om sitt sparande har att ta ställning till dels vilka tillgångar som ska köpas eller säljas, dels om tillgångarna ska förvaras i ISK eller inte. Det finns vissa begränsningar med ISK, vilka redogörs för i nästa delavsnitt, som kan orsaka mer eller mindre krångel för den enskilde spararen. Vidare kan beskattningen i ISK vara mer eller mindre fördelaktigt för spararen i jämförelse med konventionell beskattning (se vidare kapitel 4). Vid alla placeringar och omplaceringar måste en sparare som inte vill betala mer skatt än nödvändigt avgöra om ISK är en skattemässigt fördelaktig sparform. Skatteeffekter tar tid för den enskilde att utvärdera, vilket kan beskrivas som en transaktionskostnad, det vill säga en kostnad som fördyrar omsättningen av aktier och andra finansiella instrument. Transaktionskostnader i samband med omplaceringar inom och mellan sparformer redogörs för i senare delavsnitt.

3.2.2 Begränsningar med investeringssparkonto

Som nämnts får enbart vissa finansiella tillgångar förvaras i ett ISK och det finns särskilda regler och restriktioner för överföringar till och från ISK (se avsnitt 3.1). Det finns även andra begränsningar med ISK, såsom att man inte kan samäga ett ISK, inte får ha krediter inom ett ISK och inte får blanka aktier på ett ISK.³⁰

Enligt Skatteverket lämnade lagstiftningen initialt ett stort utrymme för olika tolkningar då det fanns en hel del oklarheter. När ISK nyligen hade införts fick Skatteverket därför mycket frågor. Frågor från privatpersoner och företag kommer till Skatteupplysningen. De frågor som inte kan besvaras där skickas vidare till lämplig handläggare på framför allt Skatteverkets rättsavdelning. Företag som erbjuder ISK (investeringsföretag) kan även vända sig direkt till handläggare på Skatteverkets storföretagsavdelning. De frågor som inkommit från branschen har enligt Skatteverket sällan något större intresse hos den vanlige spararen eftersom

²⁸ Åren 2012–2017 fördes det över aktier till ett värde av 8,3–10,7 miljarder kronor per år, enligt uppgift från Skatteverket (e-post, 2018-03-20). Vi har ingen uppgift om latent vinst eller förluster för dessa aktier. Det finns ingen motsvarande uppgift om överföringar av fondandelar.

²⁹ Om det finns kontofrämmande tillgångar på ett investeringssparkonto måste de däremot föras över till en depå eller ett vp-konto.

³⁰ Dessa exempel gavs under en intervju vid Skatteverket, 2017-11-27.

det ofta handlar om udda företeelser eller produkter, till exempel blankning eller derivat.^{31,32}

De flesta frågorna till Skatteverket från privatpersoner har besvarats av Skatteupplysningen. Frågorna har varit av typen ”Investeringsföretaget säger att jag inte får lägga in det här och det här. Stämmer det?” och ”Hur har ni beräknat schablonintäkten?”. Enligt Skatteverket är reglerna om ISK lätta att följa för den enskilde spararen. Svårigheterna ligger i stället på investeringsföretagen. Ett exempel som togs upp av Skatteverket under en intervju är om ett värdepapper är en kontofrämmande tillgång. Det är då inte ens möjligt för den enskilde att förvara det på ISK. Det kan enligt Skatteverket däremot vara svårt för den enskilde att förstå varför reglerna ser ut som de gör, till exempel varför somliga värdepapper inte får förvaras på kontot och hur själva underlaget för schablonintäkten räknas fram.³³

Det finns fortfarande frågor som enligt Skatteverket väcker bekymmer, till exempel vid vilka tillfällen en kund får eller inte får teckna aktier på ISK i samband med börsintroduktioner. Nuvarande regler medför att det i vissa fall har en avgörande betydelse vilket investeringsföretag som är emissionsinstitut. Beroende på i vilket institut den enskilde har sitt ISK kan hen inte delta i alla emissioner, och nyutgivna aktier kan under vissa förutsättningar inte tecknas i ISK. Förfarandet kring nyutgivna aktier vid börsintroduktioner beskrivs av Skatteverket i många fall som krångligt, och ISK-reglerna speglar inte till fullo hur detta förfarande fungerar i praktiken.³⁴

Vidare nämner Skatteverket att det kan vara krångligt om ett företag delar ut aktier i ett dotterbolag och det inte blir noterat i rätt tid. Aktierna i dotterbolaget är innan noteringen kontofrämmande tillgångar och får förvaras i ISK enbart under en begränsad tid.³⁵

3.2.3 Omplaceringar inom och mellan sparformer

En omplacering innebär att vissa tillgångar säljs och att pengarna används för att köpa andra tillgångar. Beslutet att göra en omplacering kan påverkas av flera omständigheter. En sådan omständighet är att spararen vill förändra risknivån i sin portfölj, till exempel för att sparkapitalet ska användas inom den närmaste tiden. I sådana lägen kan spararen vilja minska risknivån, till exempel genom en omfördelning från aktier till räntefonder. En annan omständighet kan vara att den

³¹ Frågorna har lett till en rad ställningstaganden från Skatteverket. En lista på ställningstagandena finns i bilaga 1.

³² Intervju vid Skatteverket, 2017-11-27.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

förväntade avkastningen på vissa tillgångar i portföljen bedöms vara för låg i förhållande till andra tillgångar.

Omplaceringar inom konventionell beskattning kan påverka spararens beslut att göra en omplacering på flera sätt. Beskattningen av kapitalvinster innebär att det är skattemässigt fördelaktigt med långa innehavstider. Detta ger upphov till den skattemässiga inlåsnings som lyfts fram av regeringen och riksdagen och kan utgöra en tröskel för omplaceringar. Vidare innebär möjligheten att kvitta vinster mot förluster att det är skattemässigt fördelaktigt att sälja innehav med latent förluster samma år som man har vinster att kvitta mot. Detta kan göra att omplaceringar som är motiverade utifrån ett riskperspektiv eller en förväntan om låg framtida avkastning inte blir av förrän det finns möjlighet att kvitta vinster mot förluster.

Omplaceringar inom ett ISK har inga skattekonsekvenser, och de kostnader som uppstår vid en omplacering har ingen koppling till skattereglerna. I dessa avseenden kan man säga att det är låga transaktionskostnader inom ett ISK.

Det kan uppstå särskilda transaktionskostnader när omplaceringar innebär ett byte från ISK till konventionell beskattning eller vice versa. I båda fallen påverkas schablonintäkten av den tidpunkt som transaktionen görs. Kapitalunderlaget, som ligger till grund för schablonintäkten, beräknas utifrån marknadsvärdet på tillgångarna vid ingången av varje kvartal. Vid byte från ett ISK blir kapitalunderlaget därför lägre om bytet görs precis före ett kvartalsskifte än precis efter ett kvartalsskifte. Vid byte till ett ISK gäller det motsatta.³⁶ Vidare ingår de insättningar som görs till ISK i kapitalunderlaget samtidigt som inget avdrag görs för uttag. Frekventa byten mellan konventionell beskattning och ISK medför därför transaktionskostnader genom att kapitalunderlaget ökar med antalet byten.

Aktiesparande innebär ett risktagande. Den delen av risken som bärs av spararen skiljer sig åt beroende på om en tillgång förvaras i ISK eller om samma tillgång beskattas konventionellt (se vidare avsnitt 4.2). En sparare som vill hålla en viss risknivå i sitt sparande kan i samband med en omplacering som innebär byte av sparform därför behöva göra fler omplaceringar, även om risken på den nyköpta tillgången är densamma som på den tillgång som sålts. Detta kan medföra dels direkta kostnader för exempelvis courtage, dels kostnader i form av analysarbete.

³⁶ Utifrån detta resonemang skulle prediktionen vara att nettosparandet i investeringssparkonto skulle vara lägre precis före ett kvartalsskifte än precis efter ett kvartalsskifte. I den statistik som publiceras av Fondbolagens förening redovisas nettosparande per kvartal. Det går därför inte att undersöka frågan utifrån den statistiken.

3.3 Deklaration

3.3.1 Kontrolluppgifter förenklar deklarationen

I samband med att ISK infördes tillkom en skyldighet för företag som tillhandahåller ISK att lämna kontrolluppgift på kontoinnehavarens schablonintäkt. Skatteverket har inte gjort någon uppskattning av hur detta har gjort det enklare att deklarerat. Det finns däremot undersökningar som visar att de så kallade fullgörandekostnaderna har minskat med anledning av det tidigare införandet av kontrolluppgift på uträknad vinst eller förlust vid försäljning av fondandelar. Denna kontrolluppgift infördes 1997 och fick en avsevärd effekt på tiden det tog att deklarerat; den genomsnittliga nedlagda tiden på att redovisa försäljning av värdepapper mer än halverades mellan 1993 och 1998.³⁷

I tabell 6 redovisas vilka kontrolluppgifter som lämnas på de skattepliktiga inkomsterna.

Tabell 6 Skyldighet att lämna kontrolluppgifter (KU) för aktier och fondandelar

		Utdelning	Kapitalvinst och kapitalförlust	Schablonintäkt fondandelar	Schablonintäkt ISK
Konventionell beskattning	Aktier	KU	KU på försäljningspris	-	-
	Fondandelar	KU	KU	KU	-
ISK	Aktier	-	-	-	KU
	Fondandelar	-	-	-	KU

Källa: Egen sammanställning utifrån Skatteförmyndigheten (2011:1244).

Vid konventionell beskattning ska kapitalvinst och kapitalförlust beräknas som skillnaden mellan försäljningspris och omkostnadsbelopp (anskaffningspris). Kontrolluppgift lämnas på försäljningspriset för aktier men inte på omkostnadsbeloppet. Den enskilde spararen måste beräkna kapitalvinsten eller kapitalförlusten på aktieförsäljningen och redovisa den i en bilaga (K4) till deklarationen. I samma bilaga ska omkostnadsbeloppet redovisas.

3.3.2 Omkostnadsbeloppet påverkas av bolagshändelser

Omkostnadsbeloppet beräknas enligt genomsnittsmetoden eller schablonmetoden. Schablonmetoden innebär att omkostnadsbeloppet beräknas

³⁷ Skatteverket (2004).

till 20 procent av försäljningspriset. Den skattepliktiga inkomsten är då 80 procent av försäljningspriset.

Genomsnittsmetoden innebär att det genomsnittliga omkostnadsbeloppet för alla aktier av samma sort och slag ska användas (till exempel Ericsson B). Hänsyn ska tas till inträffade förändringar i innehavet. Vissa bolagshändelser (till exempel nyemission, fondemission och split) kan påverka det genomsnittliga omkostnadsbeloppet. Det ska därför räknas om vid varje bolagshändelse.

Beräkning av omkostnadsbeloppet kan göras på en hjälpblankett eller via e-tjänst.

3.3.3 Vanligt att redovisa fel omkostnadsbelopp

Skatteverket redovisade 2004 en kartläggning av skattefel i samband med 2001 års försäljningar av marknadsnoterade aktier (2002 års taxering).^{38,39} Kartläggningen visade att 33 procent av dem som sålt marknadsnoterade aktier gjort fel. Det vanligaste var fel i redovisningen.⁴⁰ Skatteverket drog slutsatsen att åtminstone hälften av personerna som redovisat fel, kanske uppemot två tredjedelar, inte torde haft för avsikt att felredovisa. Sett till *antalet affärer* var 12–14 procent felredovisade. Ju fler affärer man gjort, desto bättre var man på att redovisa. Vanliga fel var att splitlar, emissioner och så kallade avknoppningar hanterats felaktigt. Det var även vanligt med räknefel, felskrivning och felsummering och att fel metod (varken genomsnittsmetoden eller schablonmetoden) använts för beräkning av omkostnadsbeloppet. Det var också vanligt att fel omkostnadsbelopp använts för ärvda aktier.

Skatteverket gjorde åren 2005–2008 slumpmässiga kontroller, där aktieförsäljningar ingick som ett av kontrollområdena. I en intern rapport från Skatteverket från 2014 sammanställdes resultat från de slumpmässiga kontrollerna för taxeringsåren 2006–2008.^{41,42} Andelen personer som gjort fel i redovisningen i deklarationen var 58 procent 2006, 53 procent 2007 och 61 procent 2008. Nästan samtliga fel i de redovisade försäljningarna var kopplade till omkostnadsbeloppet.⁴³

³⁸ Skatteverket (2004).

³⁹ I urvalsramen ingick personer som sålt marknadsnoterade aktier för mer än 10 000 kronor och gjort färre än 300 affärer. Urvalet var slumpmässigt och stratifierat efter antalet kontrolluppgifter och omfattade 2 959 personer.

⁴⁰ 8 procent hade utelämnat affärer och 26 procent hade gjort fel i redovisningen, 19 procent till sin fördel, 9 procent till sin nackdel och 2 procent till både sin fördel och sin nackdel.

⁴¹ Skatteverket (2014).

⁴² I urvalsramen för vart och ett av åren ingick personer som enligt kontrolluppgiften för avyttring av delägarrätter och fordringsrätter erhållit en ersättning som överstiger 10 000 kr. Urvalet gjordes slumpmässigt med 500 skattebetalare respektive år. Resultaten redovisades stratifierat på inlämningssätt (papper och e-vägen).

⁴³ Skatteverket (2008, 2009).

Åren 2006 och 2008 var andelen fel större för dem som lämnat deklaration på papper än för dem som lämnat e-vägen. År 2007 var andelen fel i stort sett lika stor oavsett inlämningssätt. För 2008 redovisades mer detaljerade uppgifter efter inlämningssätt. Endast de som lämnat på papper hade utelämnat försäljningar. Däremot var andelen felredovisade försäljningar lika stor oavsett inlämningssätt. Felorsakerna skiljde sig emellertid åt. Med e-vägen försvann de flesta fullgörandefelen (till exempel felöverföringar, felsummeringar, redovisning på fel avsnitt och på fel blankett och redovisning av fel försäljningssumma). Det var däremot vanligare att inte kunna styrka omkostnadsbeloppet eller att ha fel omkostnadsbelopp som orsakats av räknfel och felskrivningar. Dessutom var de felaktiga genomsnittliga beloppen större bland dem som lämnat deklaration e-vägen än bland dem som lämnade på papper.⁴⁴

Sedan taxeringsåret 2008 (inkomståret 2007) har Skatteverket inte genomfört några slumpmässiga kontroller av aktieförsäljningar.⁴⁵ Det går därför inte att utifrån uppgifter om fel i deklarationen säga om det sedan 2007 har blivit enklare eller svårare att deklarerar vinster och förluster på aktier.

3.3.4 Bankerna ger begränsat deklarationsstöd

Framväxten av banktjänster på internet har gjort det enklare att handla med aktier och andra finansiella instrument. I vissa avseenden kan internetanvändningen även ha bidragit till att det blivit enklare att deklarerar vinster och förluster på aktier. Ett vanligt fel i deklarationen har varit att bolagshändelser har hanterats felaktigt vid beräkning av omkostnadsbeloppet. För att underlätta beräkningen av omkostnadsbeloppet publicerar Skatteverket aktiehistorik på sin webbplats. Där framgår kända bolagshändelser. Varje månad skickas det ut uppgifter om nya bolagshändelser till personer på banker och finansiella institut som anmält intresse för att ta del av utskicket. Aktiehistoriken började med ett internt projekt 1996–1997 och 2002–2003 erbjöds uppgifterna externt i liten skala.⁴⁶ Skatteverkets publicering av aktiehistorik gör att uppgifterna är mer lättillgängliga än tidigare, både för privatpersoner och för banker och andra värdepappersinstitut som använder uppgifterna som stöd till sina kunder.

⁴⁴ Skatteverket (2014).

⁴⁵ Sedan inkomståret 2014 görs i stället så kallade skattefelkontroller, som har ett bredare syfte än de slumpmässiga kontrollerna. Som en del av skattefelkontrollerna undersöks försäljning av samtliga värdepapper. Urvalen är små (71 deklarerationer 2014 och 244 deklarerationer 2015) och felmarginalerna stora. Inga slutsatser kan dras vad gäller fel i deklarationen av aktieaffärer. (Intervju vid Skatteverket, 2018-02-01.)

⁴⁶ Intervju vid Skatteverket, 2017-11-21.

Riksrevisionen har ställt frågor om deklaraionsstöd till nio av de största bankerna, varav fem har svarat.^{47,48} Följande redovisning avser de banker som svarat. Samtliga banker erbjuder kunder med depå någon form av deklaraionsstöd.⁴⁹ Samtliga erbjuder tjänsten färdigifylld K4-blankett men på olika sätt. Två av bankerna erbjuder tjänsten via internet till samtliga kunder, medan tre av bankerna erbjuder tjänsten enbart till vissa kundgrupper, framför allt inom så kallad private banking, och inte via internet. Samtliga banker uppger att uppgifter om omkostnadsbelopp finns tillgängliga i internetbanken. För att banken ska kunna beräkna ett korrekt omkostnadsbelopp krävs dock att kundens hela innehav i den enskilda aktien förvaras i banken. Om aktierna har förts över från en annan bank måste dessutom uppgiften om anskaffningsutgift vara registrerad hos den nya banken. Samtliga banker uppger även att gamla avräkningsnotor (köpnotor och säljnotor) finns tillgängliga i internetbanken. Det varierar mellan bankerna hur gamla avräkningsnotor som finns tillgängliga i internetbanken.

3.3.5 Fel när tillgångar förts över till investeringssparkonto

Skatteverket har inte gjort några undersökningar eller kontroller som avser schablonintakten på ISK.⁵⁰ De fel som Skatteverket har kännedom om gäller de fall där investeringsföretagen har lämnat in ändrade kontrolluppgifter. Detta har inte förekommit i någon större utsträckning.⁵¹

Det har däremot gjorts en riktad kontroll för privatpersoner som har gjort en överföring av tillgångar till ISK. Sådan kontroll gjordes 2017 (för inkomståret 2016). I kontrollen fångas deklaraioner där det verkar som att överföringen till ISK inte har redovisats i deklaraionen. Kontrollen ledde till ändringar i inkomstdeklaraionens rutor för vinst eller förlust för 780 personer.⁵²

3.4 Analys och slutsatser

Riksrevisionen konstaterar till att börja med att de förenklingar som har uppnåtts genom införande av ISK enbart gäller för finansiella instrument som har köpts på ett ISK. Det betyder att ingen förenkling har uppnåtts för aktier eller andra finansiella instrument som köpts före 2012. Om regeringen vill uppnå förenklingar av äldre innehav krävs således en annan åtgärd än ISK.

⁴⁷ Svenska banker som är medlemmar i Nasdaq Nordic OMX och riktar sig till vanliga sparare (ej enbart så kallad private banking).

⁴⁸ Av de fyra storbankerna har tre svarat.

⁴⁹ Alternativet till en depå är att förvara sina aktier i ett hos Euroclear (före detta VPC) direktregistrerat vp- eller servicekonto. Banken är i dessa fall kontoförande institut. Aktieägare som förvarar sina aktier i sådana konton har inte tillgång till bankernas deklaraionsstöd i samma utsträckning som depåkunder.

⁵⁰ Intervju vid Skatteverket, 2018-02-01.

⁵¹ Intervju vid Skatteverket, 2017-11-21.

⁵² E-post från Skatteverket, 2018-04-05.

Alla tillgångar får inte förvaras i ett ISK. Riksrevisionen noterar att detta har lett till en hel del frågor till Skatteverket om vad som är tillåtet och inte. Av Skatteverkets erfarenheter att döma förefaller det dock inte som att dessa gränsdragningsfrågor vållat några större besvär för enskilda sparare.

Enligt Riksrevisionens bedömning har införandet av ISK lett till att aktiesparande har förenklats. Det har blivit enklare att deklarerera, eftersom det lämnas kontrolluppgift på schablonintäkten och den enskilde spararen inte behöver lämna någon redovisning. Deklaration av vinst och förlust har tidigare varit en stor källa till fel i deklARATIONEN. Det är dock inte känt hur stort detta problem har varit på senare år. Framväxten av banktjänster på internet har förenklat handeln med aktier och andra finansiella instrument, och i viss mån även underlättat redovisningen av aktieförsäljningar till deklARATIONEN. Enligt enkätsvar från banker är dock deklARATIONENSTÖDET vid aktieförsäljningar begränsat. Det stöd som finns kan heller inte lösa vissa grundläggande svårigheter med att beräkna omkostnadsbelopp (anskaffningspris) på aktier.

ISK har vidare förenklat aktiesparande genom att spararen inte behöver ta skattemässiga hänsyn vid omplaceringar inom ISK. De transaktionskostnader som är förknippade med omplaceringar har därmed minskat, dels för att det blivit enklare att deklarerera, dels för att ingen utvärdering behöver göras av vare sig skatt på kapitalvinst eller kvittningsregler. Vissa aspekter av aktiesparande har emellertid blivit krångligare. Det gäller deltagande i vissa nyemissioner och börsintroduktioner, där ISK inte alltid är möjligt att använda. Spararen måste då ha en vanlig depå eller ett vp-konto för att kunna delta. Först när aktierna handlas på marknaden kan de föras över till ett ISK. Vid en sådan överföring anses aktierna skattemässigt avyttrade, och vinst eller förlust ska deklareraras. Det kan även vara krångligt om ett företag delar ut aktier i ett dotterbolag och det inte blir noterat i rätt tid. Innan noteringen är aktierna i dotterbolaget kontofrämmande tillgångar och får förvaras på ISK enbart under en begränsad tid.

Riksrevisionen bedömer att införandet av ISK inte har lett till lika tydliga förenklingar för fondsparande som för aktiesparande. Det var redan innan ISK infördes enkelt att deklarerera försäljning av fondandelar, eftersom kontrolluppgift sedan 1997 lämnas på vinster och förluster. I likhet med situationen för aktiesparande har ISK däremot medfört att det har blivit enklare med vissa omplaceringar, eftersom man inte behöver ta skattemässiga hänsyn vid omplacering inom ett ISK.

Vidare innebär förekomsten av parallella skatteregler att sparare som inte vill betala mer skatt än nödvändigt måste utvärdera om ISK är en skattemässigt förmånlig sparform eller inte. Detta medför kostnader i form av analysarbete. Att göra en sådan analys är inte helt enkel, eftersom beskattningsprinciperna skiljer sig åt mellan ISK och konventionell beskattning.

4 Beskattningsnivån

4.1 Effektiva skattesatser

4.1.1 Måttet effektiv skattesats

En effektiv skattesats beskriver hur stor del av avkastningen som betalas i skatt. I rapporten definieras den effektiva skattesatsen som den procentuella minskningen i årlig nominell avkastning som följer av beskattning.

Den effektiva skattesatsen kan avvika från den formella skattesatsen. Det beror på att den effektiva skattesatsen beräknas utifrån årlig verklig avkastning (direktavkastning och värdeförändring), medan den formella skattesatsen tillämpas på det underlag som definieras i skattereglerna.

Vid inlåning på ett bankkonto beskattas varje år den verkliga avkastningen (räntan). Den effektiva skattesatsen sammanfaller därför med den formella skattesatsen. Vid schablonbeskattat sparande beskattas varje år en schablonberäknad avkastning, som kan vara högre eller lägre än den verkliga avkastningen. Om den verkliga avkastningen är högre än den schablonberäknade avkastningen är den effektiva skattesatsen lägre än den formella skattesatsen, och vice versa. Vid konventionell beskattning av aktier beskattas utdelning varje år medan värdeförändring beskattas när aktierna säljs. Om aktierna säljs efter ett år sammanfaller den effektiva skattesatsen med den formella skattesatsen. Vid längre innehav än ett år är den effektiva skattesatsen lägre än den formella. Det beror på att värdeförändringar inte beskattas förrän vid försäljning. Värdet av den skattecredit som den ekonomiskt sett uppskjutna skatten ger upphov till består i att skattecrediten inte är räntebelagd. Värdet av denna räntefria skattecredit ökar med innehavstiden.

Samtliga beräkningar av effektiva skattesatser som redovisas i rapporten baseras på antagandet att utdelning efter skatt återinvesteras. En detaljerad beskrivning av hur beräkningarna har gjorts finns i bilaga 3.

4.1.2 Tillgångar och skatter

Effektiva skattesatser beräknas för aktier, aktiefonder och räntefonder, som förvaras i ISK eller beskattas konventionellt.

De skatter som ingår i beräkningarna är enbart de som betalas av svenska sparare, närmare bestämt kapitalinkomstskatt, som tas ut på utdelning, kapitalvinst, schablonintäkt på fondandelar och schablonintäkt på ISK.

4.1.3 Förväntad ränta och avkastning

För att ISK ska anses vara attraktiv måste ISK anses förmånlig, i förhållande till konventionell beskattning, när sparandet inleds. Därför utgår beräkningarna från förväntad avkastning, snarare än faktisk avkastning, för innehavstiden. De beräkningar som redovisas i rapporten avser förväntad avkastning på riskfria och riskfyllda tillgångar. Med riskfri tillgång avses här andelar i räntefonder, med avkastning som motsvarar statslåneräntan. Avkastningen på riskfyllda tillgångar (aktier och aktiefonder) utgörs av statslåneräntan med tillägg för en riskpremie. Beräkningarna görs för år med förväntat normalt ränteläge. Statslåneräntan antas uppgå till 4 procent, motsvarande en reporänta på 3 procent och en löptidspremie på 1 procent.⁵³ Riskpremien antas vara 3,3 procent, vilket följer regeringens antagande om riskpremie på aktier på lång sikt.⁵⁴

Avkastningen på aktier antas bestå till en tredjedel av utdelning och till två tredjedelar av värdestegring. Avkastningen på fonder antas bestå av enbart värdestegring.

4.1.4 Beräknade effektiva skattesatser

I tabell 7 visas effektiva skattesatser för en riskfylld tillgång.

Tabell 7 Effektiva skattesatser för en riskfylld tillgång (avkastning 7,3 procent), procent

	Innehavstid				
	1 år	5 år	10 år	15 år	20 år
Konventionell beskattning					
Noterade aktier	30	28	26	24	23
Fondandelar	31	28	25	23	20
Schablonbeskattning					
ISK	16 ^a 20 ^b 21 ^c				

Anm. ^a avser 2012–2015 års regler, ^b avser 2016–2017 års regler, ^c avser 2018 års regler.
Källa: Egna beräkningar.

För konventionellt beskattade noterade aktier sammanfaller den effektiva skattesatsen med den formella skattesatsen på 30 procent om innehavet säljs efter ett år. Den effektiva skattesatsen sjunker därefter med innehavstiden, vilket beror

⁵³ Antagandet om en reporänta på 3 procent följer Konjunkturinstitutets bedömning från 2017 om nominell styrränta 2026 (Konjunkturinstitutet 2017, s. 87 f.). Antagandet om en löptidspremie på 1 procent följer regeringens antagande (prop. 2011/12:1, s. 387).

⁵⁴ Prop. 2011/12:1, s. 387.

på att värdet av den räntefria skattecredit som kapitalvinstbeskattningen ger upphov till ökar med tiden.

Den effektiva skattesatsen för fondandelar är vid korta innehavstider högre än för noterade aktier. Det beror på att ägare till fondandelar ska ta upp en schablonintäkt till beskattning. Vid längre innehavstider är den effektiva skattesatsen däremot lägre än för noterade aktier, vilket beror på att fonder inte antas lämna utdelning.

Den effektiva skattesatsen på tillgångar i ISK är oberoende av innehavstiden. Schablonräntan höjdes 2016 och ytterligare 2018. Höjningarna har lett till att den effektiva skattesatsen ökat med 4 procentenheter respektive ytterligare 1 procentenhet.

De effektiva skattesatserna påverkas av avkastningens nivå. Detta illustreras i tabell 8, där beräkningar har gjorts för ett sparande med en förväntad avkastning utan riskpremie.

Tabell 8 Effektiva skattesatser för en riskfri tillgång (avkastning 4,0 procent), procent

	Innehavstid				
	1 år	5 år	10 år	15 år	20 år
Konventionell beskattning					
Fondandelar	32	31	29	27	26
Schablonbeskattning					
ISK	30 ^a 36 ^b 37 ^c				

Anm. ^a avser 2012–2015 års regler, ^b avser 2016–2017 års regler, ^c avser 2018 års regler.
Källa: Egna beräkningar.

För konventionellt beskattade fondandelar är den effektiva skattesatsen högre vid låg avkastning än vid hög avkastning. Det beror på att den schablonintäkt som fondandelsägare beskattas för utgör en större del av avkastningen när avkastningen är låg. De effektiva skattesatserna för ISK är väsentligt högre vid låg avkastning än vid hög avkastning, vilket förklaras av att den schablonmässigt beräknade avkastningen utgör en större del av avkastningen när avkastningen är låg än när avkastningen är hög.

För fallet med en riskfri tillgång är den effektiva skattesatsen för ISK med 2012–2015 års regler 30 procent. Det förklaras av att den verkliga avkastningen i det här fallet antas sammanfalla med den schablonmässigt beräknade avkastningen. Med 2016–2017 och 2018 års regler är, vid detta fall med enbart riskfri avkastning, den effektiva skattesatsen för ISK däremot högre än 30 procent.

4.2 Portföljer med samma risknivå

För att besvara frågan om beskattningsnivån i ISK har gjort ISK till en attraktiv sparform för aktier är det också nödvändigt att beakta den skattemässigt olikartade behandlingen av spararens risk vid ISK och vid konventionell beskattning. I konventionellt beskattat aktiesparande beskattas utdelning och kapitalvinster, och kapitalförluster får dras av. Det innebär att staten bär en del av risken. Om skattesatsen på avkastning i konventionellt beskattat aktiesparande är 30 procent innebär det att spararen bär 70 procent av aktiernas risk och att staten bär 30 procent.⁵⁵ I ISK bär spararen all risk, eftersom skatten är oberoende av avkastningen.

I en portfölj med två tillgångar, en riskfri och en riskfylld, bestäms spararens risk inte bara av valet av sparform utan också av portföljvalet, det vill säga hur stor del av sparkapitalet som placeras i riskfyllda tillgångar respektive riskfria tillgångar. Genom att jämföra två portföljer med lika stort sparkapital och lika hög risk efter skatt kan betydelsen av sparform analyseras. Det ena portföljens aktier förvaras i ISK och den andra portföljens aktier beskattas konventionellt. Portföljerna består av identiska tillgångar, men med olika fördelning mellan aktier och den riskfria tillgången. Vid en effektiv skattesats på 30 procent för konventionellt beskattade aktier är spararens risk densamma i de två portföljerna om andelen aktier i ISK-portföljen är 70 procent av andelen aktier i portföljen med konventionellt beskattade aktier.⁵⁶

Det är nu inte självklart vilken tillgång som ska antas utgöra den riskfria tillgången. För vissa sparare kan det vara andelar i räntefonder. Om spararen vill minska risknivån i sin portfölj minskar hen andelen aktier och ökar andelen räntefondsandelar, och vice versa. För sparare med bolån kan det vara bolån som utgör det riskfria alternativet. Om spararen vill minska risknivån i portföljen minskar hen andelen aktier och amorterar på sitt bolån. På motsvarande sätt kan en sparare som vill öka risknivån i sin portfölj öka andelen aktier och samtidigt utöka sitt bolån.⁵⁷

I tabell 9 visas den förväntade avkastningen efter skatt på tre portföljer. Den första portföljen består enbart av aktier som beskattas konventionellt. De två andra portföljerna består till 70 procent av aktier i ISK och till 30 av en riskfri tillgång.

⁵⁵ Se t.ex. Hansson och Norrman (1996), s. 144 f.

⁵⁶ Kapitalunderlaget påverkas av värdeförändringar under året. Detta beaktas inte i beräkningarna av vare sig effektiva skattesatser eller portföljrisken.

⁵⁷ Finanspolitiska rådet (2018), som analyserar ISK ur detta perspektiv, motiverar valet av bolånelåneräntan som den säkra räntan med att flertalet fond- och aktieägare har skulder. Lånen kan av det skälet fungera som dragspel om aktieinnehavet justeras (s. 146).

Den riskfria tillgången utgörs i den andra portföljen av räntefondsandelar som beskattas konventionellt⁵⁸ och i den tredje portföljen av bolån.

Liksom i föregående delavsnitt antas att den förväntade avkastningen på aktier är 7,3 procent och på räntefonder 4,0 procent. De effektiva skattesatserna för respektive sparform återfinns i tabellerna 7 och 8. Räntan på bolån antas vara statslåneräntan med tillägg av 1 procentenhet, det vill säga 5 procent.⁵⁹ Den effektiva skattesatsen för bolåneräntan antas vara 30 procent. Innehavstiden på aktierna och fondandelarna antas vara ett år.

Portföljen som består av konventionellt beskattade aktier ger samma förväntade avkastning efter skatt som portföljen där aktier förvaras i ISK och beskattas enligt 2012–2015 års regler och där den riskfria tillgången utgörs av räntefondsandelar.⁶⁰ Med beskattning enligt 2016–2017 och 2018 års regler är den förväntade avkastningen på den sistnämnda portföljen lägre.

Tabell 9 Förväntad avkastning efter skatt på portföljer med lika hög risk, procent

Förväntad avkastning efter skatt	
100 % konventionellt beskattade aktier	5,1
70 % aktier i ISK, 30 % räntefonder	5,1 ^a 4,9 ^b 4,9 ^c
70 % aktier i ISK, 30 % bolån	5,3 ^a 5,2 ^b 5,1 ^c

Anm. Innehavstiden är ett år för aktier och fondandelar. ^a avser 2012–2015 års regler, ^b avser 2016–2017 års regler, ^c avser 2018 års regler.

Källa: Egna beräkningar.

Den förväntade avkastningen efter skatt på portföljen med aktier i ISK är högre om den riskfria tillgången utgörs av bolån än om den utgörs av räntefondsandelar. Den förväntade avkastningen efter skatt på portföljen där aktier förvaras i ISK och beskattas enligt 2018 års regler och där den riskfria tillgången utgörs av bolån är densamma som på portföljen med konventionellt beskattade aktier.

Portföljerna som redovisas i tabell 9 representerar en viss risknivå. Andra portföljer kan sättas samman som ger andra risknivåer och där även portföljen med konventionellt beskattade aktier innehåller en riskfri tillgång. Oavsett

⁵⁸ Valet att låta fondandelarna beskattas konventionellt i båda portföljerna gör att skillnaden i hur aktierna beskattas kan isoleras. Resultatet blir dock i stort sett detsamma om räntefondsandelarna förvaras i ISK.

⁵⁹ Åren 2006–2017 var den genomsnittliga bolåneräntan för den totala utestående utlåningen 1,0 procentenhet högre än den genomsnittliga statslåneräntan och 2,0 procentenheter högre än den genomsnittliga reporäntan (källor: SCB, Riksgälden och Riksbanken).

⁶⁰ Finanspolitiska rådet (2018) har visat att om schablonräntan i ISK sätts lika med den riskfria räntan så blir de möjliga kombinationerna mellan varians och förväntad avkastning efter skatt i portföljen exakt desamma som om aktier vore konventionellt beskattade med samma skattesats (s. 146). Detta har även uppmärksammats av Lundberg (2017).

risknivå är bilden som redogjorts för ovan densamma, givet att de portföljer som jämförs har lika hög risk.

Jämförelsen ovan baseras på att innehavstiden för aktier är ett år. Den effektiva skattesatsen på konventionellt beskattade aktier minskar med innehavstiden (se tabell 7). Beräkningar har även gjorts för en innehavstid på fem år. I det fallet är den övergripande bilden densamma som vid en innehavstid på ett år, men ju längre innehavstiden är, desto högre blir den förväntade avkastningen efter skatt på portföljen med konventionellt beskattade aktier. Därmed minskar den eventuella skattemässiga fördelen för ISK med innehavstiden.

För att besvara frågan om beskattningsnivån i ISK har gjort ISK till en attraktiv sparform för aktiefonder görs motsvarande beräkningar aktiefonder som för aktier. Den effektiva skattesatsen för konventionellt beskattade aktiefonder är vid en innehavstid på ett år något högre än för aktier (se tabell 7). Den förväntade avkastningen efter skatt på en portfölj som består av enbart konventionellt beskattade aktiefonder är därför något lägre än för en portfölj som består av enbart konventionellt beskattade aktier (5,0 procent jämfört med 5,1 procent). Vid en innehavstid på fem år är de effektiva skattesatserna dock lika. Därmed är även den förväntade avkastningen efter skatt lika hög för portföljen med konventionellt beskattade aktiefonder som för portföljen med konventionellt beskattade aktier.

4.3 Analys och slutsatser

I kapitlet har redovisats beräkningar av effektiva skattesatser för den avkastning som kan förväntas på aktier, aktiefonder och räntefonder. Beräkningarna visar att den effektiva skattesatsen på aktier och aktiefonder är betydligt lägre i ISK än vid konventionell beskattning, förutom vid mycket långa innehavstider. Vid den schablonränta som gällde vid införandet av ISK är även den effektiva skattesatsen på räntefondssparande lägre i ISK än vid konventionell beskattning, vid innehavstider upp till fem år. Efter höjningarna av schablonräntan är däremot den effektiva skattesatsen på räntefondssparande högre inom ramen för ISK än vid konventionell beskattning. Av detta dras slutsatsen att när ISK infördes gjorde beskattningsnivån ISK till en förmånlig sparform för räntefondssparande, förutom vid långa innehavstider, men att höjningarna av schablonräntan har gjort ISK till en sparform som skattemässigt inte är förmånlig för räntefondssparande. Vi drar även slutsatsen att höjningarna av schablonräntan inte har ökat neutraliteten mellan ISK och konventionell beskattning vad gäller räntefondssparande.

Det går inte att utifrån enbart en jämförelse av effektiva skattesatser dra någon slutsats om huruvida ISK är en attraktiv sparform för aktier och aktiefonder. Det beror på att principen för beskattning skiljer sig åt mellan ISK och konventionell beskattning, vilket får betydelse vid jämförelse av beskattningen av riskfyllda

tillgångar. Vid konventionell beskattning beskattas faktiska inkomster (utdelning och kapitalvinster) medan kapitalförluster får dras av. Därmed bär spararen inte hela portföljens risk, utan den delas med staten. I ISK beskattas en schablonberäknad avkastning, oavsett om tillgångarna ökar eller minskar i värde. I ISK bär spararen därför hela portföljens risk. Detta innebär att en jämförelse mellan ISK och konventionell beskattning även måste beakta skillnaden i spararens risk, om syftet med jämförelsen är att avgöra vilken sparform som *ex ante* kan anses förmånlig.

För att beakta denna aspekt har en jämförelse gjorts mellan två portföljer med två tillgångar, en riskfri och en riskfylld där den riskfyllda tillgången i den ena portföljen förvaras i ISK och i den andra portföljen beskattas konventionellt. Risker efter skatt är lika höga i båda portföljerna. Om portföljen med den riskfyllda tillgången i ISK har en högre förväntad avkastning efter skatt än portföljen som beskattas konventionellt kan ISK anses vara en attraktiv sparform för aktier och aktiefonder. Jämförelsen ger inget entydigt resultat, utan visar att valet av riskfri tillgång är avgörande och att valet av riskfylld tillgång har viss betydelse.

Vi ser av fondstatistiken (se tabell 2 i kapitel 2) att en stor andel av fondförmögenheten i ISK finns i räntefonder och, framför allt, i blandfonder. Räntesparande i fonder är med andra ord ett vanligt förekommande lågriskalternativ för hushållen. När den riskfria tillgången utgörs av räntefondsandelar (med en avkastning motsvarande statslåneräntan) kan följande slutsatser dras vid innehavstider upp till fem år: Enligt de ursprungliga reglerna för schablonräntan kan beskattningen av aktier i ISK anses neutral i förhållande till konventionell beskattning och beskattningen av aktiefonder i ISK anses något förmånlig. Höjningarna av schablonräntan kan anses ha minskat neutraliteten mellan ISK och konventionell beskattning i dessa fall.

När avkastningen på det riskfria alternativet i stället utgörs av bolåneräntan – något som Finanspolitiska rådet har ansett vara ett rimligt antagande för flertalet hushåll – kan beskattningen av aktier och aktiefonder i ISK enligt de ursprungliga reglerna för schablonräntan anses förmånlig i förhållande till konventionell beskattning. Höjningarna av schablonräntan kan anses ha ökat neutraliteten mellan ISK och konventionell beskattning i dessa fall. Man bör dock ha i åtanke att bolåneräntan skiljer sig åt mellan hushållen.

Vilken tillgång som utgör det riskfria alternativet påverkar alltså vilka slutsatser som kan dras. Eftersom det riskfria alternativet skiljer sig mellan hushållen är det inte entydigt huruvida ISK är en skattemässigt förmånlig sparform för aktier och aktiefonder. Detta gäller såväl före som efter höjningarna av schablonräntan. Riksrevisionen drar slutsatsen att beskattningsnivån inte gjort ISK till en skattemässigt tydligt förmånlig sparform.

Riksrevisionen drar även slutsatsen att beskattningsnivån inte har uppmuntrat hushållens sparande långsiktiga sparande i direktägda finansiella tillgångar. I ett långsiktigt sparande kan det finnas behov av att justera risknivån i portföljen över tid. Detta behov finns oavsett om tillgångarna förvaras i ISK eller inte och påverkar inte jämförelsen mellan sparformerna. Däremot påverkar innehavstiden för enskilda finansiella instrument jämförelsen. I ett långsiktigt sparande finns det utrymme för långa innehavstider, vilket är till skattemässig fördel vid konventionell beskattning. Om sparande i ISK inte är tydligt förmånligt beskattat vid en innehavstid på fem år är det således inte heller förmånligt beskattat vid längre innehav.

Samtidigt är det vårt intryck att ISK av många betraktas som en attraktiv sparform, vilken även har stöd i statistiken. Vi kan se åtminstone tre förklaringar till detta. För det första är ISK på många sätt en enkel sparform (se kapitel 3). För det andra kan det vara svårt för enskilda sparare att jämföra konsekvenserna av olika skatteregler, som baseras på skilda principer för beskattningen. För det tredje är ISK en ny sparform som har funnits under en period då börsutvecklingen har varit ovanligt stark. Det har därför *ex post* varit en skattemässigt fördelaktig sparform för aktier. Det är mycket möjligt att den allmänna uppfattningen om ISK skulle ha varit en annan om ISK hade införts under en period med sämre börsutveckling.

5 Effekt på statens skatteintäkter

5.1 Skatteintäkter från sparande i investeringssparkonto

Sparande i ISK beskattas genom att en schablonintäkt tas upp som inkomst av kapital, där skattesatsen i normalfallet är 30 procent (se avsnitt 3.1.2 för en beskrivning av skattereglerna). Schablonintäkten beräknas genom att en schablonränta multipliceras med ett kapitalunderlag. I tabell 10 redovisas kapitalunderlag, schablonränta och schablonintäkt samt skatteintäkter baserat på skattesatsen 30 procent för åren 2012–2017.

Tabell 10 Kapitalunderlag, schablonränta, schablonintäkt och skatteintäkter, 2012–2017, mdkr om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kapitalunderlag	43,3	135,8	261,6	439,2	546,2	707,2
Schablonränta	1,65 %	1,49 %	2,09 %	0,90 %	1,40 %	1,25 %
Schablonintäkt	0,7	2,0	5,5	4,0	7,6	8,8
Skatteintäkter	0,2	0,6	1,6	1,2	2,3	2,7

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Kapitalunderlaget har sedan införandet ökat varje år. Eftersom schablonräntan har varierat över åren har schablonintäkten och därmed skatteintäkterna inte följt exakt samma utveckling som kapitalunderlaget.

5.2 Om investeringssparkonto inte hade införts

För att beräkna vilka skatteintäkter som skulle ha genererats om ISK inte hade införts görs en modellsimulering. I bilaga 4 redogörs för modellens konstruktion. Modellen är utformad utifrån antagandet att värdet av hushållens finansiella tillgångar⁶¹ inte har påverkats av införandet av ISK. Med andra ord antas att sparandet skulle ha bedrivits i andra sparformer och beskattats enligt skattereglerna för de sparformerna.

Sifferställningen av modellen bygger på ett flertal antaganden, som redovisas nedan och som beskrivs mer utförligt i bilaga 4. För det första görs antaganden om vilka tillgångar som hushållen skulle ha valt att placera i om ISK inte hade

⁶¹ Värdet av hushållens finansiella tillgångar approximeras till kapitalunderlaget så som det beräknas i ISK.

införts. Sparandet antas till övervägande del ha blivit placerade i aktier och fondandelar samt till liten del i sparkonton.⁶²

För det andra antas att avkastningen på aktier och fondandelar skulle ha följt samma utveckling som Stockholmsbörsen och två fondindex som speglar utvecklingen på aktiefonder och räntefonder samt att räntan på sparkonton skulle ha följt genomsnittliga inlåningsräntor enligt SCB:s finansmarknadsstatistik.

För det tredje antas att sparandet till stor del skulle ha beskattats konventionellt och till liten del inom ramen för kapitalförsäkring och med uttag av avkastningsskatt. I vår beräkning av vilka skatteintäkter som skulle ha genererats om ISK inte hade införts tar vi fasta på att tillgångsvärdena i direktsparande har varit betydligt större än i kapitalförsäkring. Vi utgår därför från att det sparande som kanaliseras till ISK i större utsträckning hade gått till direktsparande och i mindre utsträckning till kapitalförsäkring. I grundberäkningen antas att 85 procent av kapitalet i ISK hade funnits i direktägda tillgångar och 15 procent i kapitalförsäkring i en skatteregim utan ISK.

För det fjärde antas att en viss andel av varje tillgångstyp skulle ha omsatts varje år. Innehavstiden påverkar när i tiden skatteintäkterna från kapitalvinster flyter in. I grundberäkningen antas att 40 procent av aktierna och 20 procent av fondandelarna skulle ha omsatts varje år.⁶³

5.3 Effekt på skatteintäkterna

5.3.1 Grundberäkning

Effekten av ISK på skatteintäkterna beräknas som skatteintäkterna från ISK med avdrag för de skatteintäkter som skulle ha genererats om ISK inte hade införts, se tabell 11.

Tabell 11 Effekt på skatteintäkterna av investeringssparkonto, 2012–2017, mdkr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skatteintäkter ISK	0,2	0,6	1,6	1,2	2,3	2,7
Skatteintäkter om ISK inte införts	0,5	3,0	4,9	5,9	7,6	9,8
Effekt på skatteintäkterna	-0,3	-2,4	-3,3	-4,7	-5,3	-7,1

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

⁶² Utgångspunkt för fördelningen mellan olika tillgångar är SCB:s statistik över hushållens tillgångar. Om ISK inte hade införts kan sammansättningen av tillgångarna ha varit en annan. Effekten av detta illustreras i känslighetsanalysens andra kombination (se tabell 16 i bilaga 4).

⁶³ Samma antagande gjordes av regeringen inför införandet av ISK (prop. 2011/12:1, s. 388).

Den uppskattade effekten på skatteintäkterna är negativ för samtliga år. Det betyder att skatteintäkterna från ISK samtliga år har varit lägre än de skatteintäkter som skulle ha inkommit om ISK inte hade införts. Denna negativa effekt beräknas ha ökat för varje år under den granskade perioden. Det kan framför allt förklaras av ökande kapitalvinster men även av ökande utdelningsinkomster. Om ISK inte hade införts hade en stor del av dessa kapitalvinster och utdelningsinkomster beskattats under perioden. Delar av de kapitalvinster som byggts upp under perioden 2012–2017 skulle dock inte ha realiserats förrän efter utgången av 2017. Enligt beräkningen skulle det vid utgången av 2017 ha funnits skattekrediter på 19,2 miljarder kronor, som hade inkommit som skatteintäkter efter 2017 under en följd av år om ISK inte hade införts.^{64,65,66}

5.3.2 Känslighetsberäkning

Beräkningen av effekten på skatteintäkterna är känslig för gjorda antaganden. Ett antagande med stor betydelse är det om fördelningen mellan olika tillgångar, eftersom den påverkar värdeökningen och därmed skatteintäkterna från konventionell beskattning om ISK inte hade införts. Ett annat antagande av betydelse är det om fördelningen mellan direktägda tillgångar och kapitalförsäkring. Ju större andel i kapitalförsäkring, desto mindre skatt skulle ha flutit in om ISK inte hade införts. Ett tredje antagande av betydelse är det om den genomsnittliga avkastningen. Ju högre avkastning, desto mer skatt skulle ha flutit in om ISK inte hade införts.⁶⁷ I tabell 12 redovisas känslighetsberäkningar för två kombinationer av ändrade antaganden. I den första kombinationen bidrar vart och ett av de ändrade antagandena till att skatteeffekten av ISK varit mindre än i grundberäkningen. I den andra kombinationen gäller det motsatta. I bilaga 4 redovisas beräkningar för vart och ett av de ändrade antagandena separat.

⁶⁴ Enligt grundberäkningen skulle 80 procent av skattekrediten ha flutit in som skatteintäkter inom sex år och 90 procent inom nio år.

⁶⁵ En del av inflödet till ISK är överföringar av finansiella instrument från depå eller vp-konto. Vid sådan överföring beskattas latent vinst eller förlust, se avsnitt 3.1.2. Införandet av ISK kan därför ha lett till tidigare lagd beskattning. Denna tidsmässiga förskjutning av skatteintäkter beaktas inte i beräkningarna.

⁶⁶ Det är rimligt att anta att skattebortfall till följd av felaktig redovisning skulle ha varit större om ISK inte hade införts. Detta skulle innebära att den beräknade effekten på skatteintäkterna har överskattats.

⁶⁷ Känslighetsberäkningar redovisas inte för ändrade antaganden om innehavstid. Om innehavstiden är längre än vad som antagits så förskjuts delar av skatteintäkterna från perioden 2012–2017 till åren efter 2017. Om innehavstiden är kortare gäller det motsatta.

Tabell 12 Känslighetsberäkningar av effekten på skatteintäkterna av investeringssparkonto, 2012–2017, mdkr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Grundberäkning	-0,3	-2,4	-3,3	-4,7	-5,3	-7,1
Större andel likvida medel ^a , lägre genomsnittlig avkastning ^b , större andel i kapitalförsäkring ^c	-0,2	-1,6	-1,9	-2,6	-2,6	-3,5
Mindre andel likvida medel ^d , högre genomsnittlig avkastning ^e , mindre andel i kapitalförsäkring ^f	-0,5	-3,2	-4,7	-7,0	-8,4	-11,3

Anm. ^a 5 procentenheter mer i likvida medel och 5 procentenheter mindre i aktier än i grundberäkningen, ^b 3 procentenheter lägre avkastning på aktier och aktiefonder än i grundberäkningen, ^c kapitalförsäkring 25 procent, ^d 2,5 procentenheter mindre i likvida medel och 2,5 procentenheter mer i aktier än i grundberäkningen, ^e 3 procentenheter högre avkastning på aktier och aktiefonder än i grundberäkningen, ^f kapitalförsäkring 5 procent.

Källa: Egna beräkningar.

I en skatteregim utan ISK skulle det enligt känslighetsberäkningarna ha funnits skattekrediter vid utgången av 2017 som skiljer sig från grundberäkningens. I den första kombinationen uppgår dessa skattekrediter till 7,0 miljarder kronor mindre än i grundberäkningen, det vill säga till 12,2 miljarder kronor. I den andra kombinationen uppgår de till 8,1 miljarder kronor mer än i grundberäkningen, det vill säga till 27,3 miljarder kronor.

5.4 Regeringens bedömning

I regeringens förslag till införande av ISK gjordes en bedömning av den offentligfinansiella effekten för åren 2012–2015 samt varaktigt, se tabell 13.

Tabell 13 Regeringens bedömning av offentligfinansiella effekter av investeringssparkonto, mdkr

2012	2013	2014	2015	Varaktig effekt
1,09	0,02	0,13	0,17	-2,13

Källa: Budgetpropositionen för 2012.

Regeringen bedömde att den offentligfinansiella effekten på lång sikt skulle vara negativ, vilket återspeglas i den varaktiga effekten.⁶⁸ På kort sikt förväntades dock att ISK skulle generera ökade skatteintäkter, men uteslutande på bekostnad av

⁶⁸ Den varaktiga effekten består av den långsiktiga effekten samt räntekostnaden för nuvärdesberäknade årliga avvikelser från den långsiktiga effekten (se Finansdepartementet 2017, s. 49 f.). Den långsiktiga effekten av införandet av investeringssparkonto bedömdes uppgå till cirka -3 miljarder kronor (e-post från Finansdepartementet, 2018-03-01).

skatteintäkterna under åren därefter. Enligt regeringen skulle detta bero på dels att sparare förväntades tidigarelägga avyttringar av befintliga placeringar för att kunna dra nytta av den nya sparformen, dels att övergången till schablonbeskattning nödvändigtvis innebar en väsentlig förändring av skatteintäkternas tidsprofil.⁶⁹

5.5 Analys och slutsatser

I kapitlet har redovisats en uppskattning av hur införandet av ISK påverkat skatteintäkterna. Enligt grundberäkningen kan införandet ha lett till ett skattebortfall på 23 miljarder kronor summerat över perioden 2012–2017, det vill säga i genomsnitt 3,8 miljarder kronor per år. Därutöver kommer de kapitalvinster som genererats under denna period men inte realiserats före utgången av 2017 att leda till ett framtida skattebortfall. Enligt grundberäkningen kan detta skattebortfall summera till ytterligare 19 miljarder kronor över alla efterföljande år. Uppskattningen är baserad på ett flertal antaganden och ska inte betraktas som säker *ex post*-prognos, utan som ett räknexempel som illustrerar möjliga storleksordningar. Med detta sagt är det Riksrevisionens bedömning att ISK:s effekter på skatteintäkterna har varit betydande.

Inför införandet av ISK bedömde regeringen att reformen på lång sikt skulle leda till minskade skatteintäkter. För åren 2012–2015 förväntades reformen däremot leda till ökade skatteintäkter med sammanlagt 1,4 miljarder kronor. Detta kan jämföras med Riksrevisionens uppskattning. Enligt grundberäkningen ledde reformen till minskade skatteintäkter med 10,7 miljarder kronor summerat över samma period. Regeringens bedömning av den offentligfinansiella effekten skiljer sig därmed väsentligt från Riksrevisionens uppskattning. Detta har framför allt tre förklaringar.

För det första har statslåneräntan och därmed schablonräntan för ISK varit lägre än förväntat. Regeringen bedömde att statslåneräntan⁷⁰ skulle uppgå till 3,0 procent 2012 för att därefter successivt stiga till 4,9 procent 2015. I verkligheten har den legat mellan 0,9 och 2,1 procent.

För det andra har den faktiska avkastningen på aktier och aktiefonder varit högre än den som förväntades vid reformberäkningen. Detta har lett till att de skatteintäkter som skulle ha genererats i frånvaro av ISK varit högre än vad regeringen förutsåg. Som exempel kan nämnas att regeringen förväntade sig att avkastningen på aktier skulle uppgå till 7,2 procent 2012 för att därefter successivt stiga till 8,2 procent 2015. Avkastningen på aktier noterade på Stockholmsbörsen har under denna period i stället varierat mellan 10,4 och 28,0 procent (se tabell 15 i bilaga 4).

⁶⁹ Prop. 2011/12:1, s. 389.

⁷⁰ Den sista november föregående år.

För det tredje har nettoinflödet i ISK varit större än förväntat. Regeringen bedömde att nettoinflödet åren efter införandet skulle uppgå till cirka 20 miljarder kronor per år. I efterhand kan vi konstatera att nettoinflödet till ISK måste ha varit betydligt större, beaktat kapitalunderlagets utveckling och avkastningen på aktier och fonder under perioden. Det oväntat stora nettoinflödet har visserligen lett till ett större kapitalunderlag än vad regeringen förutsåg. Men framför allt har det stora inflödet i kombination med den höga avkastningen på aktier och aktiefonder lett till stora kapitalvinster som skulle ha beskattats i en skatteregim utan ISK.

Under perioden 2012–2017 har avkastningen på aktier och aktiefonder varit ovanligt hög. Det finns inget som säger att avkastningen kommer att bli lika hög kommande år. Riksrevisionens uppskattning av reformens effekter på skatteintäkterna är en bedömning *ex post* och ger ingen information om effektens storlek kommande år. Däremot indikerar beräkningen att det är mycket svårt att på förhand förutse de skattemässiga effekterna av en reform av det här slaget med dess genomgripande förändringar av skattereglerna med byte av beskattningsprincip, från konventionell beskattning av faktisk avkastning till schablonmässig beskattning.

Investeringsparkonto har blivit en populär sparform. Det talar för att investeringsparkontots långsiktiga effekt på skatteintäkterna i enlighet med regeringens bedömning kommer att bli negativ. Storleken på den långsiktiga effekten är svår att förutse då den i hög grad bestäms av hur populär sparformen kommer att vara på sikt. Den frågan har inte behandlats i granskningen.

Referenser

Litteratur

Adam, Stuart och Jonathan Shaw, *The effects of taxes and charges on saving incentives in the UK*, IFS Report R113, Institute for Fiscal Studies, 2016.

Dagens industri, *Stefan Löfven öppnar upp för bred skattereform*, 2018-03-14, <https://www.di.se/nyheter/stefan-lofven-oppnar-upp-for-bred-skattereform/>, hämtad 2018-06-07.

Finansdepartementet, *Schablonbeskattat investeringssparkonto och ändrad beskattning av kapitalförsäkring*, Promemoria, 2010.

Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2018*, 2017.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik 2018*, 2018.

Hansson, Ingemar och Erik Norrman, *Skatter – teori och praktik*, SNS förlag, 1996.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget mars 2017*, 2017.

Lundberg, Jacob, *Inte självklart att ISK är skattegynnad*, Ekonomisk debatt, nr 8 (2017): 63–65.

Mirrlees, James, m.fl. *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies (IFS), 2011.

Skatteverket, *Så här deklarerades aktieaffärer! En kartläggning av skattefel m.m. i samband med fysiska personers redovisning av aktieförsäljningar vid taxeringen 2002*, SKV Rapport 2004:1.

Skatteverket, *Slumpmässiga kontroller Privatpersoner 2007*, 2008-03-12.

Skatteverket, *Slumpmässiga kontroller Privatpersoner (tjänst och kapital) 2008*, 2009-02-13.

Skatteverket, *Analys Värdepappershandel*, 2014-05-23.

Skatteverket, *2,4 miljoner småhus får nytt taxeringsvärde*, Pressmeddelande. 2017-09-13.

Wakefield, Matthew. *How much do we tax the return to saving?* IFS Briefing Note BN82, Institute for Fiscal Studies, 2009.

Lagar och författningar

SFS 1999:1229. *Inkomstskattelag*.

SFS 2011:1268. *Lag om investeringssparkonto*.

SFS 2011:1244. *Skatteförfarandelag*.

Riksdagstryck

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*

Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016.*

Prop. 2017/18:28. *Höjd beskattning av sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring.*

Skatteutskottets yttrande 2011/12:SkU1y. *Skattefrågor i budgetpropositionen för 2012.*

Bilaga 1. Sammanställning över Skatteverkets ställningstaganden om investeringssparkonto

1. Kontrolluppgiftsskyldighet för schablonintäkt och överföring till ett investeringssparkonto. Datum 2013-12-30. Dnr 131 758113-13/111. Uppdaterad andra version av ställningstagande från 2012-12-17, dnr 131 829388-12/111.
2. Kredit som är kopplad till ett investeringssparkonto. Datum 2012-04-17. Dnr 131 227323-12/11.
3. Värdering av optioner, terminer och andra derivatinstrument på ett investeringssparkonto. Datum 2012-05-07. Dnr 131 177739-12/111.
4. Blankning av aktier på ett investeringssparkonto. Datum 2012-07-11. Dnr 131 4200029-12/111
5. Ska likvidavräkning för termin respektive premie vid utfärdad option ingå i kapitalunderlaget för ett investeringssparkonto? Datum 2013-05-16. Dnr 131 237400-13/111.
6. Hur bestäms marknadsvärdet för ett finansiellt instrument på ett investeringssparkonto? Datum 2014-04-29. Dnr 131 204738-14/111. Har ersatt tidigare ställningstagande med samma namn från 2012-03-02, dnr 131 75633-12/111.
7. Frågor om negativ ränta på inlåningskonto samt investeringssparkonto. Datum 2015-02-16. Dnr 131 94691-15/111. Ställningstagandet gäller inte längre då ändrade regler har tillkommit.
8. Utländska motsvarigheter till svenska värdepappersfonder och specialfonder. Datum 2017-03-22. Dnr 131 103422-17/111. Har ersatt tidigare ställningstagande från 2012-05-23, dnr 131 128777-12/111.

Bilaga 2. Enkätfrågor till banker

1. Erbjuder ni alla era depåkunder en färdigifylld K4?

Med depå avses ett konto för förvar av värdepapper där utdelning, vinster och förluster ska deklarerars. Investeringsparkonto ingår inte. Med K4 menas den bilaga till deklarationen där försäljning av aktier redovisas. Flera svarsalternativ är möjliga.

- a) Ja, genom internetbanken → vidare till fråga 3
- b) Ja, på annat sätt, nämligen → vidare till fråga 3
- c) Nej

2. Erbjuder ni vissa av era depåkunder en färdigifylld K4?

Med depå avses ett konto för förvar av värdepapper där utdelning, vinster och förluster ska deklarerars. Investeringsparkonto ingår inte. Med K4 menas den bilaga till deklarationen där försäljning av aktier redovisas. Flera svarsalternativ är möjliga.

- a) Ja, genom internetbanken
- b) Ja, på annat sätt, nämligen
- c) Nej → vidare till fråga 7

Här följer tre frågor om tjänsten färdigifylld K4:

3. När började ni erbjuda tjänsten?

Med depå avses ett konto för förvar av värdepapper där utdelning, vinster och förluster ska deklarerars. Investeringsparkonto ingår inte.

- a) År
- b) Vet ej

4. Kostar tjänsten något?

Med depå avses ett konto för förvar av värdepapper där utdelning, vinster och förluster ska deklarerars. Investeringsparkonto ingår inte.

- a) Ja, för alla depåkunder som använder tjänsten
- b) Ja, för vissa depåkunder som använder tjänsten
- c) Nej
- d) Vet ej

5. Hur stor andel av era depåkunder som sålde aktier under 2016 använde tjänsten?

Med depå avses ett konto för förvar av värdepapper där utdelning, vinster och förluster ska deklarerars. Investeringsparkonto ingår inte.

- a) 0–20 procent
- b) 21–40 procent
- c) 41–60 procent
- d) 61–80 procent
- e) 81–100 procent
- f) Vet ej

6. Övriga kommentarer om tjänsten färdigfylld K4

7. Kan era depåkunder få uppgifter om omkostnadsbelopp för sålda aktier?

Omkostnadsbelopp ska anges i bilaga K4 och är det inköpspris som sammanlagt har betalats för aktierna. Omkostnadsbeloppet kan påverkas av händelser i bolaget, till exempel nyemission, fondemission, split, utdelning av aktier och inlösen. Flera svarsalternativ är möjliga.

- a) Ja, genom internetbanken
- b) Ja, på annat sätt, nämligen
- c) Nej → vidare till fråga 10

8. När började ni tillhandahålla uppgifter om omkostnadsbelopp?

Frågan avser era depåkunder.

- a) År
- b) Vet ej

9. Övriga kommentarer om uppgifter om omkostnadsbelopp

10. Kan era kunder få tag på en gammal avräkningsnota genom internetbanken?

Med avräkningsnota avses köpnota eller säljnota.

- a) Ja, avräkningsnota fr.o.m. år
- b) Nej
- c) Vet ej

11. Kan era kunder få tag på en gammal avräkningsnota på annat sätt än genom internetbanken?

Med avräkningsnota avses köpnota eller säljnota.

- a) Ja, avräkningsnota fr.o.m. år
- b) Nej
- c) Vet ej

12. Kunde era kunder 2012 få tag på en gammal avräkningsnota genom internetbanken?

Med avräkningsnota avses köpnota eller säljnota.

- a) Ja, avräkningsnota fr.o.m. år
- b) Nej
- c) Vet ej

13. Kunde era kunder 2012 få tag på en gammal avräkningsnota på annat sätt än genom internetbanken?

Med avräkningsnota avses köpnota eller säljnota.

- a) Ja, avräkningsnota fr.o.m. år
- b) Nej
- c) Vet ej

14. Är ni kontoförande institut för vp-konto eller servicekonto?

Ett alternativ till depå är vp-konto eller servicekonto. En bank kan vara kontoförande institut för sådana konton.

- a) Ja
- b) Nej → vidare till fråga 17

15. Har era kunder med vp-konto eller servicekonto tillgång till följande tjänster?

Flera svarsalternativ är möjliga.

- a) Färdigifylld K4
- b) Uppgifter om omkostnadsbelopp
- c) Gamla avräkningsnotor i internetbanken
- d) Gamla avräkningsnotor på annat sätt, nämligen

16. Övriga kommentarer om ert deklarationsstöd kopplat till vp-konto eller servicekonto

17. Övriga kommentarer om det deklarationsstöd ni ger till era kunder som ska deklarerar aktieförsäljningar

Bilaga 3. Beräkning av effektiva skattesatser

Beräkningar steg för steg

Händelseförlopp

Beloppet k_0 är ingående sparkapital år 1. Avkastningen på sparkapitalet är i form av direktavkastning och värdestegring. Skatt tas ut i slutet av året och belastar sparkapitalet, och beskattad direktavkastning återinvesteras. Sparkapitalet tas ut efter n år.

Beräkna nominellt värde efter avkastning och skatt

Den nominella avkastningen på kapitalet är i och utgörs av direktavkastning och värdestegring.

Kapitalet beskattas årligen med T^k . Den årliga skatten kan vara skatt på ränta eller utdelning, eller skatt på en schablonberäknad avkastning. Avkastning efter årlig skatt återinvesteras. Det inestående sparkapitalet efter årlig skatt beräknas som

$$k_t = k_{t-1}(1 + i_t) - T_t^k. \quad (1)$$

Efter n år tas sparandet ut. Det nominella värdet efter skatt uppgår till

$$K_n = k_n - T_n^v, \quad (2)$$

där T_n^v är kapitalvinstskatt.

Hur nominellt värde efter avkastning och skatt beräknas visas i ekvationerna 7–14.

Beräkna årlig genomsnittlig nominell avkastning

Den årliga genomsnittliga nominella avkastningen I_n beräknas vid uttag. I_n är den avkastning som uppfyller villkoret

$$k_0(1 + I_n)^n = K_n. \quad (3)$$

Det följer att

$$I_n = \left(\frac{K_n}{k_0}\right)^{\frac{1}{n}} - 1. \quad (4)$$

Om uttag sker efter ett år ($n=1$) uppgår I till

$$I_1 = \frac{K_1}{k_0} - 1. \quad (5)$$

Beräkna nominell effektiv skattesats

Effektiv nominell skattesats $NESS$ beräknas vid uttag:

$$NESS_n = \frac{I_n^* - I_n}{I_n^*}, \quad (6)$$

där I_n^* är den årliga genomsnittliga nominella avkastningen på skattefritt sparande utan avdragsrätt.

Beräkningar av nominellt värde efter avkastning och skatt

Sparkonto på bank

Skatt betalas löpande på den nominella avkastningen. Skattesatsen är τ . Efter t år uppgår det nominella värdet efter skatt till

$$k_t = k_{t-1}[1 + i_t(1 - \tau)]. \quad (7)$$

Efter n år tas sparbeloppet ut från kontot. Det nominella värdet efter skatt uppgår till

$$K_n = k_n. \quad (8)$$

Noterade aktier (konventionell beskattning)

Avkastningen består av utdelning, u , och värdestegring, v . Utdelning beskattas till skattesatsen τ . När aktierna säljs beskattas vinsten till skattesatsen τ .

Efter t år uppgår det nominella värdet efter skatt på utdelning till

$$k_t = k_{t-1}[1 + (1 - \tau)u_t + v_t]. \quad (9)$$

Aktierna säljs efter n år. Då uppgår det nominella värdet efter att kapitalvinsten har beskattats till

$$K_n = k_n - \tau\{k_n - [k_0 + (1 - \tau)\sum_{t=1}^n k_{t-1}u_t]\}. \quad (10)$$

Uttrycket inom hakparentes är aktiernas anskaffningsvärde och utgörs av summan av det initialt sparade beloppet och de årliga beskattade och återinvesterade utdelningarna.

Fondandelar (konventionell beskattning)

En schablonintäkt på s^f av värdet på fondandelarna vid årets ingång beskattas till skattesatsen τ . Vid försäljning beskattas kapitalvinst till skattesatsen τ . Fonden lämnar ingen utdelning.

Efter t år uppgår det nominella värdet efter skatt på schablonintäkt till

$$k_t = k_{t-1}(1 + v_t - \tau s^f). \quad (11)$$

Fondandelarna säljs efter n år. Det nominella värdet efter skatt på kapitalvinst uppgår till

$$K_n = k_n - \tau(k_n - k_0). \quad (12)$$

Investeringsparkonto

Kapitalinkomstskatt tas ut på en schablonmässigt beräknad avkastning. Denna avkastning beräknas genom att en schablonränta, s , multipliceras med ett kapitalunderlag. Kapitalunderlaget beräknas till värdet av tillgångarna vid ingången av året.⁷¹ Efter t år uppgår det nominella värdet efter skatt till

$$k_t = k_{t-1}(1 + u_t + v_t - \tau s_t). \quad (13)$$

Efter n år tas sparbeloppet ut från kontot. Det nominella värdet efter skatt uppgår till

$$K_n = k_n. \quad (14)$$

Skattesatser och schabloner**Tabell 14** Antaganden om skattesatser och schabloner

$\tau = 0,30$
$s^f = 0,004$
$s = 0,04^a \ 0,0475^b \ 0,05^c$

Anm. ^a 2012–2015 års regler, ^b 2016–2017 års regler, ^c 2018 års regler.

⁷¹ Kapitalunderlaget beräknas i verkligheten till en fjärdedel av dels värdet av tillgångarna vid ingången av varje kvartal, dels årets inbetalningar.

Bilaga 4. Modell och känslighetsberäkningar

Antaganden

Tillgångar och avkastning

Det antas att 95 procent av tillgångsvärdena finns i aktier och fondandelar och 5 procent i likvida medel. Med utgångspunkt i SCB:s statistik över hushållens tillgångar (Sparbarometern) antas att 40 procentenheter finns i aktier och 55 procentenheter i fondandelar, varav två tredjedelar aktiefonder och en tredjedel räntefonder.

Avkastningen på respektive tillgång antas ha följt utvecklingen av olika index. De redovisas i tabell 15. SIXRX speglar utvecklingen på Stockholmsbörsen inklusive utdelningar. Avkastningen på aktiefonder antas följa utvecklingen av globalfonder med bred inriktning. Detta kan jämföras med Sverigefonder, som i genomsnitt har utvecklats något starkare under denna period, och globalfonder med inriktning på hög risk, som har utvecklats något svagare. Avkastningen på räntefonder antas följa utvecklingen av medellånga obligationsfonder. Avkastningen på likvida medel antas i sin tur följa bankernas genomsnittliga inlåningsränta.

Tabell 15 Utveckling av olika index och bankernas inlåningsränta 2012–2017, procent

Tillgång	Index	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aktier	SIXRX	16,5	28,0	15,8	10,4	9,7	9,5
Aktiefonder	Breda utland, global	8,5	22,4	22,8	7,1	11,4	11,5
Räntefonder	SEK, obligationer, medellånga	3,8	2,2	1,4	-0,3	0,4	-0,1
Likvida medel	Bankernas inlåningsräntor	1,0	0,6	0,3	0,1	0,1	0,1

Källor: *Macrobond, Morningstar och SCB.*

Sparformer om investeringssparkonto inte hade införts

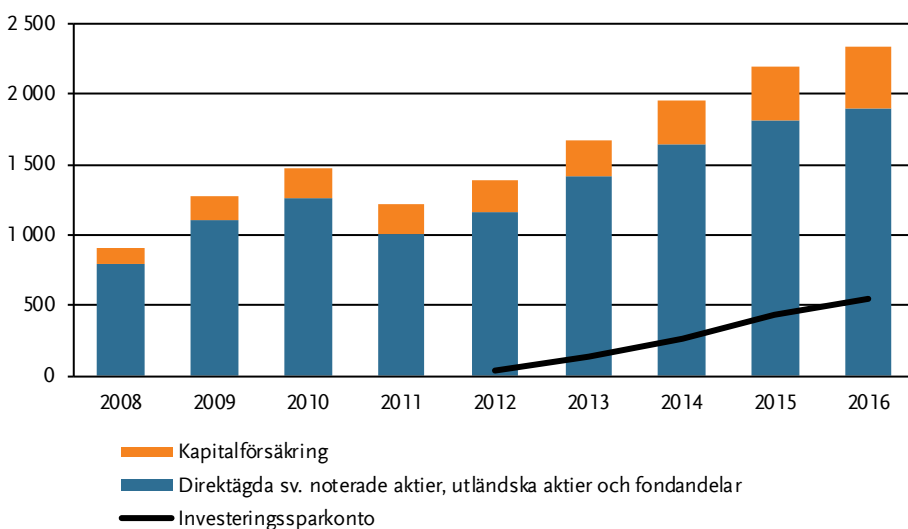
I beräkningarna antas att andrahandsalternativet till sparande i ISK är dels sparande i direktägda finansiella instrument där avkastningen beskattas konventionellt, dels sparande i kapitalförsäkring med uttag av avkastningsskatt.

Som redovisats i avsnitt 3.1.2 (fotnot 28) visar uppgifter från Skatteverket att ett visst befintligt aktiesparande har förts över till ISK. Av detta kan vi dra slutsatsen att aktiesparande i ISK delvis har skett på bekostnad av sparande som beskattas konventionellt. Den statistik som Fondbolagens förening publicerar (se tabell 3 och 4 i kapitel 2) visar dessutom att fondsparare som kollektiv delvis har gått över från konventionell beskattning till ISK.

Sparande i kapitalförsäkring beskattas på liknande sätt som sparande i ISK. Vad gäller skatt finns det därmed inga uppenbara fördelar med ISK framför kapitalförsäkring. En kapitalförsäkring innehåller alltid ett visst försäkringsmoment och är belagd med en avgift.⁷² ISK är däremot inte avgiftsbelagd. Detta talar för att sparare som vill ha en ren sparprodukt utan försäkringsinslag kan ha skäl att välja ISK framför kapitalförsäkring.⁷³ Kapitalförsäkringar kan ägas av både privatpersoner och företag. I den statistik som försäkringsbolagen rapporterar in till Finansinspektionen ingår även företagsägda kapitalförsäkringar. Det finns inga uppgifter om hur stor del av sparandet i kapitalförsäkringar som ägs av privatpersoner, och det är framför allt sparande i sådan kapitalförsäkring som är ett alternativ till sparande i ISK.

I diagram 3 visas hushållens ställningsvärden för direktägda noterade aktier, utländska aktier och fondandelar samt fördelade tillgångsvärden⁷⁴ för kapitalförsäkring. Tillgångar i ISK är inte särredovisade i statistiken utan ingår i de direktägda tillgångarna.

Diagram 3 Hushållens ställningsvärden i direktägda noterade svenska aktier, utländska aktier och fondandelar, fördelade tillgångsvärden för kapitalförsäkring samt kapitalunderlag för investeringssparkonto, mdkr



Källor: SCB, Svensk Försäkring och egna beräkningar.

⁷² Konsumenternas.se, hämtad 2018-06-15, <http://www.konsumenternas.se/spara/olika-sparformer/om-kapitalforsakring/jamfor-kapitalforsakringar>.

⁷³ Detta gäller inte nödvändigtvis vid sparande i utländska aktier.

⁷⁴ I Sparbarometern särredovisas inte kapitalförsäkring. Enligt e-post från SCB (2018-03-20) är fördelade tillgångsvärden snarlikt ställningsvärden.

I förhållande till värdena i direktägda tillgångar har värdena i kapitalförsäkring (där även företagsägd kapitalförsäkring ingår) varit relativt små. Åren innan ISK infördes utgjorde tillgångsvärdena i kapitalförsäkring 13,1–17,4 procent av de sammanlagda tillgångsvärden som redovisas i diagrammet. När ISK infördes minskade andelen av tillgångsvärdena i kapitalförsäkring, till 16,9 procent 2012 och 15,9 procent 2013, men därefter skedde en successiv ökning till 18,3 procent 2016. Statistiken ger således ingen tydlig bild av att omfattande tillgångsvärden skulle ha flyttats från kapitalförsäkring till ISK.

Modellen

Modellering av sparande

K_t betecknar kapitalunderlaget år t som det definieras i skattereglerna för ISK och uppgår till de belopp som redovisas i tabell 1 i kapitel 1. Det finns fyra typer av tillgångar, i : aktier, aktiefonder, räntefonder och likvida medel, där $K_t = \sum_i K_{it}$.

Det antas för alla t att $\frac{K_{aktier}}{K} = 0,4$, $\frac{K_{aktiefonder}}{K} = 0,367$, $\frac{K_{räntefonder}}{K} = 0,183$ och $\frac{K_{likvida\ medel}}{K} = 0,05$.

Alla insättningar görs i början av året, dock efter 1 januari. Insättningarna för varje tillgångstyp bestäms utifrån förhållandet

$$K_{it} = 0,25 \cdot (ING_{it} + S_{it}) [1 + (1 + v_{it})^{0,25} + (1 + v_{it})^{0,5} + (1 + v_{it})^{0,75}],$$

där K_{it} är kapitalunderlaget för tillgångstyp i år t , ING_{it} är ingående värde år t för tillgångstyp i , S_{it} är insättningar år t som placeras i tillgångstyp i och v_{it} är avkastning exklusive utdelning år t för tillgångstyp i . Detta speglar att kapitalunderlaget beräknas till en fjärdedel av dels värdet av tillgångarna vid ingången av varje kvartal, dels inbetalningar som gjorts under året. År 1 är det ingående värdet noll för alla tillgångstyper. Det antas att avkastningen på respektive tillgång har följt utvecklingen som redovisas i tabell 15.

Under året lämnas utdelning, som tas ut från kontot och konsumeras. I slutet av år t har värdet på tillgångstyp i vuxit till $V_{it} = (ING_{it} + S_{it})(1 + v_{it})$.

Innan årsskiftet säljs en viss andel q av tillgångarna. Utgående värde år t för tillgångstyp i beräknas som $UT_{it} = (1 - q_i)V_{it}$.

Ingående värde år $t+1$ är detsamma som utgående värde år t .

Modellering av skatteintäkter om ISK inte hade införts

Avkastningsskatt och kapitalinkomstskatt

Avkastningsskatt på kapitalförsäkring beräknas som $0,3 \cdot s_t(ING_t + S_t)$, där 0,3 är skattesatsen, s_t är schablonräntan år t , ING_t är ingående värde år t för samtliga tillgångar och S_t är insättningar år t .

Kapitalinkomstskatt (vid konventionell beskattning) tas ut med 30 procent på ränteinkomster, schablonintäkt på fondandelar, utdelning på aktier och kapitalvinster på aktier och fondandelar.

Schablonintäkt på fondandelar år t beräknas som $0,004(ING_{\text{aktiefonder}, t} + ING_{\text{räntefonder}, t})$.

Utdelning år t beräknas som $U_t = u(ING_{\text{aktier}, t} + S_{\text{aktier}, t})$, där u antas vara $1/3$ av totalavkastningen på aktier.

Kapitalvinster år 1–6

Kapitalvinster k_{it} för tillgångstyp i år $t=1-6$ beräknas enligt följande.

$$k_{i1} = q_i S_{i1} v_{i1}$$

$$k_{i2} = q_i S_{i2} v_{i2} + q_i(1 - q_i) S_{i1} [(1 + v_{i1})(1 + v_{i2}) - 1]$$

[...]

$$\begin{aligned} k_{i6} = & q_i S_{i6} v_{i6} + q_i(1 - q_i) S_{i5} [(1 + v_{i5})(1 + v_{i6}) - 1] \\ & + q_i(1 - q_i)^2 S_{i4} [(1 + v_{i4})(1 + v_{i5})(1 + v_{i6}) - 1] \\ & + q_i(1 - q_i)^3 S_{i3} [(1 + v_{i3})(1 + v_{i4})(1 + v_{i5})(1 + v_{i6}) - 1] \\ & + q_i(1 - q_i)^4 S_{i2} [(1 + v_{i2})(1 + v_{i3})(1 + v_{i4})(1 + v_{i5})(1 + v_{i6}) \\ & - 1] \\ & + q_i(1 - q_i)^5 S_{i1} [(1 + v_{i1})(1 + v_{i2})(1 + v_{i3})(1 + v_{i4})(1 + v_{i5})(1 + v_{i6}) - 1] \end{aligned}$$

Skattecredit vid utgången av år 6

Vid utgången av år 6 finns latent kapitalvinster avseende aktier, aktiefonder och räntefonder. De beräknas för tillgångstyp i enligt följande:

$$k_i^L = \sum_{t=1}^6 \beta_{it} S_{it} (\gamma_{it} - 1),$$

där β_{it} är den andel av tillgångstyp i som köptes år t och inte har sålts vid utgången av år 6, och $(\gamma_{it} - 1)$ är den ackumulerade värdestegringen vid utgången av år 6 för tillgångstyp i som köptes år t . β_{it} och γ_{it} beräknas enligt följande:

$$\beta_{i1} = 1 - q_i [1 + (1 - q_i) + (1 - q_i)^2 + (1 - q_i)^3 + (1 - q_i)^4 + (1 - q_i)^5]$$

$$\beta_{i2} = 1 - q_i [1 + (1 - q_i) + (1 - q_i)^2 + (1 - q_i)^3 + (1 - q_i)^4]$$

[...]

$$\beta_{i6} = 1 - q_i$$

$$\gamma_{i1} = (1 + v_{i1})(1 + v_{i2})(1 + v_{i3})(1 + v_{i4})(1 + v_{i5})(1 + v_{i6})$$

$$\gamma_{i2} = (1 + v_{i2})(1 + v_{i3})(1 + v_{i4})(1 + v_{i5})(1 + v_{i6})$$

[...]

$$\gamma_{i6} = 1 + v_{i6}$$

Skattecrediten vid utgången av år 6 beräknas som $0,3(k_{\text{aktier}}^L + k_{\text{aktiefonder}}^L + k_{\text{räntefonder}}^L)$.

Känslighetsberäkningar

Tabell 16 Känslighetsberäkningar av effekten på skatteintäkterna av investeringssparkonto 2012–2017 samt utestående skattecredit vid utgången av 2017, mdkr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Utestående skattecredit
Grundberäkning	-0,3	-2,4	-3,3	-4,7	-5,3	-7,1	19,2
Annan fördelning mellan sparformer							
Större andel i kapitalförsäkring (25 %)	-0,3	-2,1	-2,8	-4,1	-4,6	-6,2	17,0
Mindre andel i kapitalförsäkring (5 %)	-0,4	-2,7	-3,7	-5,2	-6,0	-8,0	21,5
Annan avkastning på aktier och aktiefonder							
Lägre avkastning (3 procentenheter)	-0,2	-2,1	-2,6	-2,3	-3,4	-4,6	14,3
Högre avkastning (3 procentenheter)	-0,4	-2,7	-4,0	-6,0	-7,1	-9,6	24,0
Annan fördelning mellan tillgångar							
Större andel likvida medel (10 %), mindre andel aktier (35 %)	-0,3	-2,1	-2,9	-4,2	-4,7	-6,4	18,6
Mindre andel likvida medel (2,5 %), större andel aktier (42,5 %)	-0,3	-2,5	-3,5	-4,9	-5,6	-7,5	19,5

Källa: Egna beräkningar.

Investeringssparkonto (ISK) är en sparform som infördes 2012 och som beskattas enligt särskilda regler. Syftet med sparformen var att förenkla sparandet i aktier och andra finansiella instrument. Beskattningsnivån var avsedd att göra ISK till en attraktiv sparform och uppmuntra hushållens långsiktiga sparande. Sedan starten har skatten höjts vid två tillfällen.

Mot bakgrund av att ISK har blivit en populär sparform och har särskilda skatteregler finns det anledning att granska effekterna av sparformen.

Riksrevisionen drar slutsatsen att införandet av ISK har gjort det enklare att spara i aktier. Däremot är förenklingen inte är lika stor för fondsparande och det finns vissa aspekter av aktiesparande som har blivit krångligare. Granskningen visar vidare att beskattningsnivån inte har gjort ISK till en attraktiv sparform eller uppmuntrat långsiktigt sparande. Samtidigt visar granskningen att införandet av ISK har haft betydande effekter på statens skatteintäkter.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att återkommande informera riksdagen om de skattemässiga effekterna av ISK. Regeringen bör även se över om det är möjligt att förenkla vissa aspekter av aktiesparande i ISK. Riksrevisionen lyfter dessutom fram några aspekter som bör beaktas inom ramen för en eventuell skattereform.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-488-9

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE