



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:3

# Skatteuppskov

*Regeringens redovisning av bostadsuppskov  
och pensionssparavdrag*

ISBN 198 91 7086 174 1

RiR 2009:3

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

---

Till Regeringen  
Finansdepartementet

Datum: 2009-03-24  
Dnr: 31-2008-0076

## Skatteuppskov

– Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag

Riksrevisionen har granskat hur regeringen redovisar och bedömer vissa skatteuppskov. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Anneli Josefsson* har varit föredragande. Revisionsråd *Tomas Nordström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Anneli Josefsson

*För kännedom:*  
Skatteverket



# Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier	16
1.3 Granskningens genomförande	16
1.4 Avgränsningar	17
1.5 Rapportens disposition	17
2 Skatteuppskovens syfte och utveckling	19
2.1 Är uppskjuten beskattning en subvention?	19
2.2 Uppskov med kapitalvinstskatt vid bostadsförsäljning	20
2.3 Uppskov med inkomstskatt på pensionssparande	25
3 Regeringens redovisning av skatteuppskovens offentligfinansiella effekter	29
3.1 Uppskjuten beskattning resulterar i en (osäker) skattefordran	29
3.2 Förändringar i skatteuppskov och budgetens ettårsperspektiv	32
3.3 Skatteutgiftsredovisningen ger begränsad information	36
4 Långa skatteuppskov och internationella risker	39
4.1 Lång tidshorisont innebär ett stort mått av osäkerhet	39
4.2 Anpassning av skatteuppskoven till EG-rätt	42
5 Bedömningar av skatteuppskovens effekter och måluppfyllelse	49
5.1 Begränsad redovisning av fördelningsanalyser	50
5.2 Ingen redovisning av konsekvenser för enskilda medborgare	52
5.3 Uppskovens måluppfyllelse har inte utvärderats	54
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	59
6.1 Offentligfinansiella effekter med fokus på kort sikt	59
6.2 Långa uppskov i en internationell värld innebär dubbel osäkerhet	62
6.3 Regeringen redovisar ett begränsat urval av konsekvensbedömningar	63
6.4 Oklart om skatteuppskov är effektiva instrument	65
6.5 Riksrevisionens rekommendationer	67
7 Referenser	69
Bilaga 1. Granskade regeländringar	75



# Sammanfattning

Ekonomiska stöd till medborgare och företag som ges genom skattesystemet i form av avdrag, undantag, nedsättningar av skatter brukar benämnas skatteutgifter.

Inom dagens skattesystem finns ett antal skatteutgifter som ger skattebetalare möjlighet att skjuta upp beskattningen till en framtida tidpunkt, så kallade skatteuppskov. Två av de finansiellt största skatteuppskoven utgörs av uppskovet med att betala kapitalvinst vid försäljning av privatbostad (bostadsuppskovet) samt av privatpersoners skatteavdrag för pensionssparande (pensionssparavdraget). Syftet med båda dessa uppskov har i huvudsak varit att förbättra rörligheten på bostadsmarknaden respektive att stimulera till ett privat pensionssparande.

Skatteuppskov skiljer sig från andra skatteutgifter genom att de så småningom ska återföras till beskattning. För både bostadsuppskovet och pensionssparavdraget tar det vanligtvis lång tid innan detta sker. Många börjar pensionsspara ganska tidigt i livet och kommer inte att kunna ta ut sina pengar förrän långt senare. Detsamma gäller för bostadsuppskovet där bostadsägarna inte ska behöva betala kapitalvinstskatt förrän de säljer sin sista ägda bostad.

De långa tidsperioderna har resulterat i en växande stock av skatteuppskov. Olika uppskattningar indikerar att de ackumulerade skatteuppskoven av både bostadsuppskovet och pensionssparavdraget sammantaget uppgår till cirka 600–700 miljarder kronor. Med dagens skattesatser innebär detta utestående skatter på omkring 170–200 miljarder kronor. Om skatteuppskoven inte återförs till beskattning riskerar staten därmed att förlora stora skatteintäkter. Denna risk ökar i takt med den pågående internationaliseringen. Skatteuppskovens konstruktion innebär också en större osäkerhet för enskilda jämfört med andra stöd genom skattesystemet. Detta beror på att skatteuppskov inte innebär att man får uppskov med en viss skattebetalning eller ett visst skattebelopp utan med att ta upp en viss inkomst till beskattning. Om skattereglerna ändras under den tid som uppskovet är utestående, kan detta få stora ekonomiska effekter för enskilda med uppskov.

Trots de risker och problem som är förknippade med långa, tidsbestämda skatteuppskov finns det få regler kring hur skatteuppskov bör hanteras i den statliga budgetprocessen. Det finns också väldigt lite information och kunskap kring skatteuppskovens effektivitet och hur de egentligen påverkar de offentliga finanserna.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen genomfört en granskning av regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskoven. Granskningen har utgått från följande övergripande revisionsfråga:

*Ger regeringen en tydlig och fullständig redovisning och bedömning av skatteuppskoven och de risker och effekter som är förknippade med dem?*

För att regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskov ska vara tydliga och fullständiga krävs att uppskoven synliggörs och att de underlag som presenteras är begripliga. En viktig utgångspunkt är då att skatteuppskovens ackumulerade belopp och framtida utveckling går att utläsa. Vidare bör regeländringar som rör uppskoven konsekvensbedömas. Skatteuppskovens långa löptider innebär dessutom att det är viktigt att redovisa och bedöma deras effekter i ett längre tidsperspektiv än det som normalt ges i budgetredovisningen.

## Riksrevisionens slutsatser

### *Oklara beräknings- och finansieringsprinciper och fokus på kort sikt*

Trots att de båda uppskoven omfattar stora belopp är det överraskande svårt att få någon information om skatteuppskovens storlek och utveckling i den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen. De bedömningar som regeringen redovisar rör i huvudsak offentligfinansiella effekter till följd av regeländringar av skatteuppskoven. Redovisningen avser i första hand de offentligfinansiella effekterna för de närmaste budgetåren. I beräkningarna behandlas skatteuppskoven i allt väsentligt som om det vore fråga om permanenta nedsättningar av skatten. Denna frånvaro av långsiktighet innebär att regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskoven blir ofullständig.

Problemet med att inte ha ett tillräckligt långt tidsperspektiv vid beräkningar av offentligfinansiella effekter till följd av regeländringar som rör skatteuppskoven skapar även oklarhet kring vilka finansieringsprinciper som gäller när förändringar i skatteuppskov finansierar andra åtgärder.

Begränsningar av skatteuppskoven har i många fall använts för att finansiera permanenta skatteförändringar, vilket innebär att finansieringen inte blir robust på lång sikt. Detta kan exemplifieras av hur fastighetsskatteformen och avskaffandet av förmögenhetsskatten finansierades. Båda dessa reformer innebar ett permanent slopande av två skatter, vilka till stor del finansierades genom begränsningar i bostadsuppskovet och pensions-sparavdraget.



Vid utvidgningar av skatteuppskov har det å andra sidan förekommit att regeringen beräknat finansieringsbehovet till följd av utvidgningen som den tillkommande skattecredit som utvidgningen medfört. Bostadsuppskovssystemets utvidgning till att gälla inom hela EES-området som nyligen införts har beräknats och finansierats på detta sätt. Därmed tycks regeringen, i vissa fall, utgå från olika finansieringsprinciper beroende på om skatteuppskoven begränsas eller om de utvidgas. Förutom att detta kan innebära en risk för budgetdisciplinen skapar det även en oklarhet kring vad som egentligen gäller, något som inte är bra för transparensen och tydligheten i redovisningen.

### *EG-anpassning och ökad internationell rörlighet ökar risken för skatteförluster*

Både bostadsuppskovet och pensionssparavdraget har anpassats till EG-rätten genom att möjligheten att få bostadsuppskov och pensionssparavdrag utvidgats till att gälla inom hela EES-området och inte som tidigare bara inom Sveriges gränser. Några alternativa lösningar till en utvidgning av uppskovssystemen har inte utretts eller presenterats av regeringen i de förarbeten som föregick utvidgningarna.

Utvidgningarna har inneburit att regelverket blivit mer komplicerat och svårkontrollerat. Det finns därför en stor risk att de utestående skattecrediter som följer av EES-uppskoven omvandlas till permanenta skatteavdrag. Denna risk gäller inte bara nytillkomna skatteuppskov utan kan även drabba uppskov som upparbetats sedan flera decennier tillbaka.

Av detta skäl har de begränsningar av uppskoven som nyligen införts även motiverats med att de ska bidra till att säkerställa framtida skatteintäkter. Med tanke på uppskovens långa tidshorisont och att det redan finns en stor stock av utestående uppskov kommer det sannolikt att ta tid innan dessa och eventuella framtida begränsningar får avsedd effekt. Regeringen har inte lämnat någon bedömning i frågan.

En ökad rörlighet kan även innebära att det blir vanligare att svenskar väljer att pensionera sig utomlands. I ett sådant fall kan Sveriges skatteavtal med andra länder bli ett allt större problem. I skatteavtalen har Sverige nämligen i stor utsträckning avstått från beskattningsrätten till pensionsutbetalningar i samband med utflyttning. Trots att problemet har varit känt sedan lång tid tillbaka finns inte någon bedömning av hur stort det kan vara. Även om det kanske inte rör sig om så stora belopp kan förtroendet för skattesystemet påverkas negativt om det här uppstår en möjlighet att undgå beskattning, oavsett om denna möjlighet beror på luckor i skatteavtal, lagstiftning eller skattekontroll.

### *Konsekvensbedömningar med fokus på fördelning och reformpaket*

Generellt har regeringen inte fört några resonemang kring skatteuppskovens långsiktiga effekter i samband med regeländringar som rör uppskoven. De konsekvensbedömningar som regeringen redovisat har i stället i huvudsak varit inriktade mot att bedöma förslagets fördelningseffekter. På senare tid har regeringen även börjat redovisa jämställdhetsanalyser med anledning av förslagen. Redovisningen har dock i de flesta fall varit mycket kortfattad.

Vid de senaste begränsningarna av skatteuppskoven i samband med fastighetsskatteformen och avskaffandet av förmögenhetsskatten har regeringen dessutom valt att redovisa effekterna av reformpaketen som helhet. Därmed är det inte möjligt att utläsa fördelningseffekterna av de begränsningar som införts för de båda skatteuppskoven.

Uppskjuten beskattning innebär att redan tagna beslut påverkas retroaktivt vid regeländringar på ett sätt som inte har någon motsvarighet vid direkt beskattning. Detta beror på att skatteuppskov innebär att man får uppskov med att ta upp en viss inkomst till beskattning och inte med att betala ett visst skattebelopp. Det faktum att lagstiftaren när som helst kan ändra reglerna kring uppskoven genom att till exempel ändra skattesatser och skattebaser, införa beloppstak med mera kan därmed få stora ekonomiska effekter för medborgare med uppskov. Den ekonomiska risk som uppskjuten beskattning därmed innebär för enskilda skattebetalare har inte redovisats eller bedömts av regeringen. Sådana resonemang skulle bidra till en mer fullständig bild av den samhällsekonomiska kostnaden för uppskoven.

Det finns förstås en begränsning i hur utförliga konsekvensbedömningar som är möjliga att redovisa, men det urval som regeringen gjort har fått till följd att bedömningarna i många fall blivit så kortfattade att de är på gränsen till intetsägande. Analyserna hade i de flesta fall tjänat på att sättas in i ett större sammanhang.

### *Ingen utvärdering av skatteuppskovens effektivitet*

I 2008 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen ett antal riktlinjer för skattepolitiken. Till stor del bygger riktlinjerna på de principer om likformiga och enhetliga skatteregler som det svenska skattesystemet vilat på sedan skattereformen 1990–1991. Riktlinjerna har godkänts av riksdagen. Svårigheten med att utforma riktlinjer för skattesystemet är dock att det finns risk för målkonflikt i de fall då skattesystemet används för att påverka beteenden genom särregler i skattesystemet. Denna målkonflikt är särskilt tydlig när det gäller de två skatteuppskoven. Skatteuppskoven innebär per definition avsteg från principen om att skattereglerna bör vara generella och enhetliga. Den senaste tidens regeländringar (både utvidgningar och be-

gränsningar) har inte förändrat detta. Regeländringarna har snarare bidragit till att regelverket kring skatteuppskoven blivit mer komplicerat. Detta beror på att skatteuppskoven numera ska uppfylla EG-rättens krav på att de inte får vara diskriminerande i gränsöverskridande situationer samtidigt som de även ska uppfylla sina ursprungliga syften. Regeringen har emellertid inte utvärderat vare sig uppskovens effektivitet eller hur de står sig mot alternativa åtgärder. Vi vet därför inte hur väl uppskoven fungerar i dag eller om de är värda sina kostnader.

## Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats ovan lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

### *Utveckla normeringen av hur skatteuppskov bör redovisas*

Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdagen på att skatteuppskoven är exempel på tillgångar där normering saknas i staten. Enligt Riksrevisionen bör normeringen utvecklas för hur skatteuppskov redovisas i Årsredovisning för staten. Därutöver bör regeringen utveckla sin information om skatteuppskoven i andra offentliga dokument. Detta gäller både hur redan utestående skatteuppskov värderas och bedömningar av uppskovens utveckling framöver. Skatteutgiftsredovisningen skulle kunna utnyttjas bättre för detta ändamål. Om en mer utförlig redovisning av den offentliga sektorns ekonomiska ställning införs kan en bedömning av skatteuppskoven även övervägas i anslutning till en sådan redovisning.

### *Utveckla transparenta beräknings- och finansieringsprinciper*

Regeringen bör utveckla transparenta principer för hur regeländringar som rör skatteuppskov ska beräknas och när regeländringar som rör skatteuppskov kan användas för finansiering av andra åtgärder. Detta är särskilt viktigt med tanke på att regeringen och riksdagen har uttalat att skatteuppskov inom inkomstbeskattningen på sikt bör undvikas. Fler begränsningar av skatteuppskoven kan därmed komma att införas.

### *Noga följa hur skatteuppskoven utvecklas*

Det finns en risk att skatteuppskovens geografiska utvidgning innebär möjligheter till skatteplanering och skattearbitrage som skattekontrollen

inte förmår hantera. Eftersom det handlar om stora skatteintäkter som kan gå förlorade bör regeringen noga följa utvecklingen på detta område. Detta gäller även den risk som Sveriges dubbelbeskattningsavtal med andra länder utgör för möjligheten att återfå skattekrediter kopplade till pensionssparavdraget när personer flyttar ut från Sverige. Det är här viktigt med ett helhetsperspektiv och att regeringen har beredskap för att genomföra nödvändiga regeländringar eller se över rådande dubbelbeskattningsavtal.

### *Utvärdera skatteuppskovens måluppfyllelse*

Regeringen har inte utvärderat om bostadsuppskovet bidrar till en minskad inlåsningsgrad på bostadsmarknaden eller om pensionssparavdraget leder till ett optimalt privat pensionssparande. De risker och osäkerheter som skatteuppskoven medför innebär dock att det är extra viktigt att de också utvärderas på ett effektivt sätt och att de även ställs emot alternativa åtgärder för att uppnå samma mål. En utvärdering och eventuell omprövning av skatteuppskoven är också viktig ur ett systemvårdande perspektiv. Även skatteregler som tidigare har betraktats som effektiva kan med tiden och till följd av omvärldsförändringar komma att undergräva skattesystemets effektivitet och legitimitet.

# 1 Inledning

Förutom att skatter är helt avgörande för finansiering av den offentliga sektorns utgifter rymmer skattesystemet också flera andra syften och mål. Skattesystemet används till exempel för att omfördela inkomster mellan individer, för att uppnå traditionella stabiliseringspolitiska mål såsom full sysselsättning och för att påverka resursfördelningen<sup>1</sup> i ekonomin i viss riktning. Skattesystemet används även för att stödja vissa verksamheter eller skattebetalare.

Ekonomiska stöd till medborgare och företag genom skattesystemet ges i form av avdrag, undantag, nedsättningar av skatten med mera. I ett fiskalt perspektiv kan dessa jämföras med direkta stöd som ges på statsbudgetens utgiftssida eftersom de har samma effekt på budgetsaldot. Av detta skäl brukar ekonomiska stöd som ges genom skattesystemet benämnas skatteutgifter.

Inom dagens skattesystem ryms ett antal skatteutgifter som ger skattebetalare möjlighet att skjuta upp beskattningen till en framtida tidpunkt, så kallade skatteuppskov. Två av de finansiellt största skatteuppskoven utgörs av uppskovet med att betala kapitalvinstskatt vid försäljning av privatbostad (under förutsättning att man köper en ny bostad) och privatpersoners skatteavdrag för pensionssparande (som beskattas som inkomst först när pensionen betalas ut).

Syftet med bostadsuppskovet har varit att mildra inlåsnings effekter av kapitalvinstbeskattningen vid bostadsbyten. Att beskatta den kapitalvinst som uppkommer när människor säljer sin bostad och köper en ny kan nämligen medföra att vissa bostadsbyten inte genomförs till följd av skatten. Syftet med pensionssparavdraget har i huvudsak varit att stimulera till privat pensionssparande.

## 1.1 Motiv för granskning

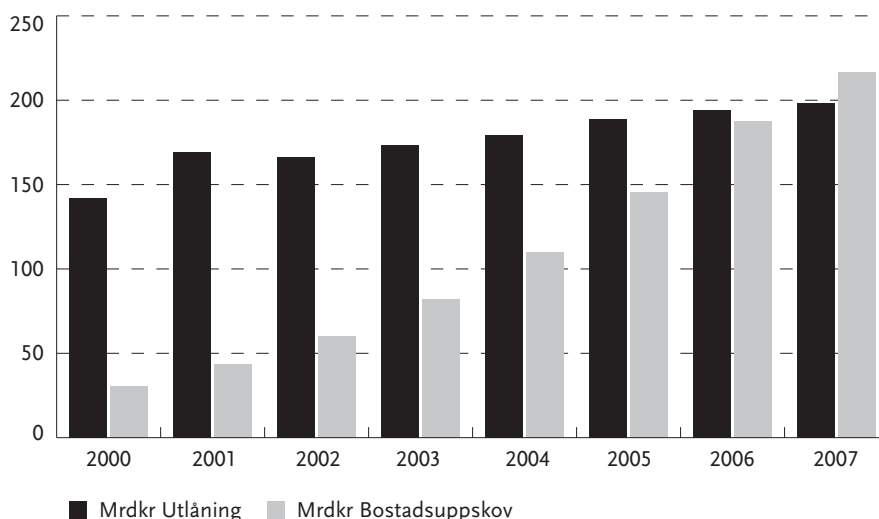
Skillnaden mellan skatteuppskov och "vanliga" skatteutgifter är att skatteuppskoven sträcker sig över en lång tidsperiod och att de så småningom ska återföras till beskattning. Uppskoven kan därmed sägas ge upphov till en skattefordran i statens redovisning (även om någon sådan inte redovisas). Det finns dock väldigt lite information kring vad skatteuppskoven egentligen innebär för de offentliga finanserna.

<sup>1</sup> De allra flesta skatter påverkar företags och hushålls val mellan olika aktiviteter. Detta är något som kan utnyttjas för att styra konsumtion och investeringar i viss riktning, till exempel mot mer miljövänlig konsumtion.

### 1.1.1 En växande stock av skatteuppskov

Sammantaget omfattar de båda skatteuppskoven stora belopp. Bostadsuppskoven uppgår för närvarande till 216 miljarder kronor i ackumulerade uppskov. Någon aktuell uppskattning över storleken på de ackumulerade pensionssparavdragen finns inte men olika studier indikerar att det kan handla om mellan 400 och 500 miljarder kronor. Den sammantagna skattefordran som följer av de båda skatteuppskoven kan därmed beräknas till omkring 170–200 miljarder kronor med dagens skattesatser.<sup>2</sup> Dessa belopp kan jämföras med statens externa lånefordringar som vid utgången av 2007 uppgick till drygt 198 miljarder kronor (90 procent av dessa utgjordes av studielån). Skatteuppskoven har också uppvisat en betydligt snabbare tillväxttakt än den statliga utlåningen. Detta gäller särskilt stocken av bostadsuppskov som ökat med över 600 procent sedan 2000. Under motsvarande tidsperiod har den statliga utlåningen ökat med knappt 40 procent. Se diagram 1.1.<sup>3</sup>

**Diagram 1.1.** Statlig utlåning och utestående bostadsuppskov inkomståren 2000–2007, miljarder kronor



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet och Skatteverket.

Detta innebär att även om lagstiftaren exempelvis skulle besluta att slopa pensionssparavdraget eller bostadsuppskovet så kommer det ändå att finnas en stor stock utestående uppskov som behöver hanteras under lång tid framöver. Om skatteuppskoven inte återförs till beskattning innebär de stora beloppen att staten kan gå miste om stora skatteintäkter.

<sup>2</sup> Med en kapitalvinstskatt på 22 procent och en genomsnittlig marginalskatt på 30 procent uppgår skattefordran till följd av bostadsuppskovet till nästan 50 miljarder kronor och skattefordran till följd av pensionssparavdraget till mellan 120 och 150 miljarder kronor.

<sup>3</sup> Skattefordran till följd av bostadsuppskovet är 20 procent av beloppen i diagrammet, vilket var gällande skattesats fram till och med 2007.

### 1.1.2 *Risk för uteblivna skatteintäkter*

Det är även kostsamt att administrera och kontrollera en alltjämt växande stock av utestående skatteuppskov. Båda skatteuppskoven har oftast en mycket lång löptid, vilket gör att värdet på de utestående skattecrediterna blir högre. De långa tidsperioderna innebär också ett stort mått av osäkerhet kring när skatteintäkterna kan komma att återföras. I takt med att personer och kapital rör sig mer över gränserna ökar dessutom risken att uppskoven inte återförs till beskattning. Konstruktionen med skatteuppskov i en mer internationaliserad värld innebär därmed en risk att uppskoven förvandlas från skatteuppskov till skatteavdrag. Av detta skäl deklarerade regeringen i 2008 års ekonomiska vårproposition att olika slag av så kallad uppskjuten beskattning på sikt bör undvikas på inkomstskatteområdet.<sup>4</sup>

### 1.1.3 *Få regler om hur skatteuppskov bör hanteras i budgetprocessen*

Det finns få regleringar kring hur skatteförändringar generellt bör hanteras i budgetprocessen och ännu färre när det gäller skatteuppskov. Någon naturlig plats (eller sammanhang) för en redovisning och bedömning av risker och effekter som är av intertemporal natur finns till exempel inte. Även om regeringen i vissa sammanhang gett uttryck för att skatteuppskoven är risk- och problemfyllda konstruktioner så utnyttjas de också som finansieringskällor till att avskaffa andra skatter (förmögenhetsskatten respektive fastighets-skatten på bostäder).

### 1.1.4 *Oklara effekter och osäkerhet för skattebetalare*

Förutom att det är kostsamt att administrera och kontrollera en alltjämt växande stock av skatteuppskov så påverkar uppskoven även effektiviteten i skattesystemet. Kunskapen kring uppskovens effektivitet är dock dålig. Någon utvärdering har inte gjorts på senare år och det är ont om empiriska undersökningar.

En effekt av skatteuppskoven som det ofta bortses från är att de innebär en betydligt större osäkerhet för enskilda jämfört med andra särregler i skattesystemet. Detta beror inte bara på att det i uppskovens fall handlar om långa tidshorisonter utan också på att regelverket kan komma att ändras under den tid som uppskoven är utestående. Det senare är svårt för den enskilde medborgaren att förutse och ta hänsyn till vid sitt beslut att utnyttja skatteuppskovet.

<sup>4</sup> Prop. 2007/08:100, s. 78. Riksdagen har i huvudsak ställt sig bakom regeringens bedömning. Se bet. 2007/08:FIU20, rskr. 2007/08:259.

## 1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier

Syftet med denna granskning är att värdera och analysera regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskovens storlek och utvecklingen samt de risker och effekter som uppskoven för med sig. Granskningen handlar inte bara om hur regeringen har redovisat uppskoven och deras budgeteffekter i olika budgetdokument. Minst lika viktigt är att granska om regeringen utnyttjat de möjligheter som finns att i något annat sammanhang bedöma skatteuppskovens risker och effekter och om denna bedömning redovisats på ett lämpligt sätt. Den övergripande revisionsfrågan är:

*Ger regeringen en tydlig och fullständig redovisning och bedömning av skatteuppskoven och de risker och effekter som är förknippade med dem?*

Den grundläggande normen utgörs av budgetlagens<sup>5</sup> krav på en tydlig och fullständig redovisning av statens medel. Eftersom skatteuppskov är en typ av skatteutgift, bör de krav som allmänt kan ställas på hur skatteutgifter bör bedömas och redovisas i olika sammanhang även gälla för skatteuppskov. En viktig utgångspunkt är då att uppskoven synliggörs och följs upp och att de regeländringar som rör uppskoven konsekvensbedöms.<sup>6</sup> I enlighet med internationella rekommendationer bör en sådan konsekvensanalys bl.a. ge svar på följande frågor:

- Vilket problem är uppskovet tänkt att åtgärda?
- Hur effektivt löser uppskovet detta problem?
- Överväger nyttan med uppskovet dess kostnader om hänsyn också tas till indirekta effekter av uppskovet?
- Hur väl löser uppskovet problemet jämfört med alternativa lösningar?

Det faktum att förändringar i de regelverk som rör skatteuppskoven skapar extra osäkerhet för skattebetalarna (även i de fall regeländringarna i sig inte kan anses vara retroaktiva) innebär att betydelsen av väl utarbetade konsekvensbedömningar ökar.

## 1.3 Granskningens genomförande

Vi har kartlagt budget- och effektbedömningar till följd av större regeländringar i skatteuppskoven tillbaka till skattereformen 1990–1991.<sup>7</sup> Sammantaget handlar det om elva regelreformer. Vi har även studerat hur skatteuppskoven hanterats i skatteutgiftsredovisningen och hur beräkningar och bedömningar av skatteuppskoven förhåller sig till regeringens interna riktlinjer i beräkningskonventioner, budgetcirkulär med mera. För att avgöra om redovisningen är fullständig i olika avseenden har vi dessutom tagit del

<sup>5</sup> Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>6</sup> Se IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency 2007*, OECD (2005), *Guiding principles for regulatory quality and performance*.

<sup>7</sup> Revisionsdirektör Frida Widmalm har deltagit i granskningsarbetet fram till 2008-12-12.



av olika externa bedömningar och rapporter avseende skatteuppskoven. Vår arbetsmetod har i huvudsak bestått av dokumentstudier men även till en mindre del av intervjuer med tjänstemän vid Finansdepartementet och Skatteverket.

## 1.4 Avgränsningar

Denna granskning rör enbart uppskovet med kapitalvinstbeskattning vid försäljning av privatbostad och skatteavdraget för privat pensionssparande. Både bostadsuppskovet och pensionssparavdraget innebär möjlighet att skjuta upp beskattningen och riktar sig till privatpersoner.<sup>8</sup>

Båda uppskoven ingår dessutom som delar i större stödpaket. När det gäller försäljning av privatbostäder tillämpas även en lägre skattesats än på andra kapitalvinster, för närvarande 22 procent mot normala 30 procent. För pensionssparande gäller att avkastningen på det sparade kapitalet beskattas med en lägre skattesats än avkastningen på annat sparande. I stället för kapitalinkomstskatt på 30 procent så beskattas pensionskapitalet med en särskild avkastningsskatt som utgår med 15 procent på en schablonmässigt beräknad avkastning.<sup>9</sup> Det är emellertid den uppskjutna beskattningen och de problem den medför som granskningen avser.

Ytterligare en avgränsning är att vi enbart granskat redovisningen och bedömningen av det skatteuppskov som är förknippat med avdraget för privat pensionssparande utan samband med tjänst. Den uppskjutna beskattning som följer av tjänstepensionssparandet ingår därmed inte i granskningen.<sup>10</sup>

## 1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av de två skatteuppskov vi har granskat med fokus på uppskovens omfattning och syften. Kapitlet innehåller även en beskrivning av nyligen genomförda förändringar i lagstiftningen när det gäller de två uppskoven. I kapitel 3 beskriver vi regeringens redovisning och bedömning av uppskovens offentliga finansiella effekter. Kapitel 4 tar upp risker med uppskoven på längre sikt och kopplat till den fortgående internationaliseringen. Regeringens redovisning och bedömning av uppskovens konsekvenser och effektivitet behandlas i kapitel 5. I kapitel 6 presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

<sup>8</sup> Det finns en rad andra, ekonomiskt mindre omfattande, skatteuppskov inom det svenska skattesystemet såsom periodiseringsfond, expansionsfond, skogskonto, skogsavdrag, upphovsmannakonto med mera. Syftet med dessa är i första hand att möjliggöra resultat- och inkomstutjämnning mellan olika inkomstår. Skatteutskottet har nyligen presenterat en rapport om skogsbeskattningen med huvudsaklig inriktning på reglerna om skogsavdrag. Se 2007/08:RFR13, *Skatteutskottets uppföljning av skogsbeskattningen*.

<sup>9</sup> Den särskilda avkastningsskatten på pensionsmedel infördes i samband med skattereformen. Tidigare var avkastning på pensionssparande skattefri. Avkastningsskatten fick sin nuvarande utformning 1994. Se prop. 1992/93:187, *om individuellt pensionssparande*, bet. 1992/93:SkU31, rskr. 1992/93:359.

<sup>10</sup> Detsamma gäller den möjlighet till skatteuppskov för aktiebyten som fortfarande finns för juridiska personer enligt 49 kap. Inkomstskattelagen (1999:1229).



## 2 Skatteuppskovens syfte och utveckling

I detta avsnitt förklarar vi under vilka förutsättningar uppskjuten beskattning kan ses som en subvention. Vidare redogör vi kort för de båda skatteuppskovens bakgrund, syften och utveckling.

### 2.1 Är uppskjuten beskattning en subvention?

Både pensionssparavdraget och uppskovet med kapitalvinstbeskattning vid försäljning av privatbostad innebär att beskattningen skjuts på framtiden. Att få uppskov med beskattningen på detta sätt kan innebära en subvention likvärdig med till exempel ett bidrag eller en skattereduktion. Om den skatt skattebetalarna skulle ha betalat utan avdraget eller uppskovet är större än det belopp de får betala i skatt vid det framtida betalningstillfället, innebär skatteuppskovet en subvention. För att beräkna värdet av den möjliga subventionen måste skattebetalningarna uttryckas som värden vid samma tidpunkt.<sup>11</sup> Detta görs vanligtvis med hjälp av en nuvärdes- eller slutvärdesberäkning (se ruta 2.1).<sup>12</sup>

Subventionen skiljer sig något mellan de två skatteuppskoven. För bostadsuppskovet gäller att uppskovet fram till och med 2008 års taxering resulterat i en räntefri skattekredit. Storleken på denna har berott på skattesatsen, rådande ränta samt hur lång uppskovstiden är. Avdraget för privat pensionssparande innebär också en skattekredit. Denna skattekredit förvaltas av pensionsspararen själv och vid uttagstillfället beskattas både avsatta sparbelopp och avkastningen på de sparade medlen. Dessutom beskattas avkastningen löpande under spartiden genom den särskilda avkastningsskatt som gäller för pensionssparande. Den möjliga subvention som uppstår till följd av pensionssparavdraget består i att den uppskjutna beskattningen gör det möjligt att omfördela skatteuttaget över tiden från den förvärvsaktiva tiden när skatten ofta är hög till pensioneringen när skatten i många fall är lägre – i alla fall med dagens skattesatser.

I ruta 2.1 visas förenklade exempel på hur skattesubventionen i de två uppskoven kan beräknas.

<sup>11</sup> Detta beror på att pengar har ett tidsvärde eftersom de kan investeras och ge avkastning.

<sup>12</sup> Vid en nuvärdesberäkning flyttas en framtida betalning bakåt i tiden – den diskonteras. Genom att beräkna en betalnings slutvärde flyttar man den i stället framåt i tiden – betalningen kapitaliseras (ränta på ränta-beräkning).

**Ruta 2.1.** Beräkning av den möjliga subventionen i bostadsuppskovet och pensions-sparavdraget<sup>13</sup>

**Exempel 1:** En person har sålt en bostad och gjort en vinst på 100 000 kronor. Kapitalvinstskattesatsen är 22 procent. I ett system utan uppskovsmöjlighet skulle hon därför betala 22 000 kronor vid kommande taxering. Låt oss anta att hon i stället har möjlighet att få uppskov med skatten och betalar skatten om tio år. Om skattesatsen fortfarande är 22 procent vid det tillfället och räntan fram till dess är 5 procent, är nuvärdet av den framtida skattebetalningen:

$$NV = 22\ 000 / (1,05)^{10} = 13\ 505 \text{ kronor}$$

Uppskovet, eller skattekrediten, är därmed värd  $22\ 000 - 13\ 505 = 8\ 495$  kronor. En ekonomiskt likvärdig subvention skulle vara att beskatta vinsten direkt men med en lägre skattesats, nämligen:

$$13\ 505 / 100\ 000 = 13,5 \text{ procent.}$$

**Exempel 2:** En person sätter av 12 000 kronor i pensionssparande idag och tar ut det efter tio år. Skatten är 30 procent och räntan 5 procent. Vid avsättningen gör personen ett skatteavdrag på  $12\ 000 * 0,3 = 3\ 600$  kr. Efter 10 år har avsättningen vuxit till:  $12\ 000 * (1,05)^{10} = 19\ 547$  kronor. Skatten på dessa uppgår till:  $19\ 547 * 0,3 = 5\ 864$  kronor. Diskonterar vi detta belopp till nuvärde får vi:  $5\ 864 / (1,05)^{10} = 3\ 600$  kronor. Uppskovet eller värdet på skattekrediten blir i detta fall noll. Om hänsyn skulle tas till avkastningsskatten blir värdet på skattekrediten negativt i detta fall.

Om vi istället antar att skattesatsen vid uttag är 20 procent blir skattebetalningen:  $19\ 547 * 0,2 = 3\ 909$ , kronor vilket omräknat till dagens värde blir:  $3\ 909 / 1,05^{10} = 2\ 400$  kronor. Värdet på skattekrediten blir i detta fall  $3\ 600 - 2\ 400 = 1\ 200$  kronor.

Skattekrediten är även beroende av hur väl personen lyckas placera pengarna relativt den ränta som gäller för statens upplåning. Om pensionsspararen lyckas placera de sparade beloppen till 8 procents avkastning men statslåneräntan (den ränta som vanligtvis används för att diskontera statliga kassaflöden) är 5 procent blir skattekrediten mindre.<sup>14</sup>

## 2.2 Uppskov med kapitalvinstskatt vid bostadsförsäljning

Bostadsuppskov infördes för att motverka den inläsning som kan uppkomma om skatt tas ut vid bostadsbyten. Att beskatta den vinst som uppkommer när människor säljer sin bostad och köper en ny kan nämligen medföra att vissa bostadsbyten inte genomförs på grund av skatten.

Sådana inläsningar har en rad negativa konsekvenser. Hushållen kanske bor kvar längre än de annars skulle göra för att ytterligare skjuta upp beskattningen, vilket får till följd att det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas på ett mindre samhällsekonomiskt effektivt sätt. Om inläsningen även påverkar hushållens geografiska rörlighet negativt, kan den också innebära en minskad rörlighet på arbetsmarknaden.

<sup>13</sup> Exemplet är förenklat i den meningen att ingen hänsyn tas till vare sig till den ränta som utgår på bostadsuppskov från den 1 januari 2008 eller till avkastningsskatten på pensionsmedel. Om hänsyn tas till räntan på bostadsuppskoven respektive avkastningsskatten blir värdet på skattekrediten mindre i båda exemplen.

<sup>14</sup> Det finns studier som indikerar att skattekrediten i dessa fall till och med bör bli negativ. Det vill säga i stället för att vara en kostnad för staten inbringa pensionssparavdrag en nettointäkt. Se OECD (2004).

### 2.2.1 *Det nuvarande bostadsuppskovssystemets framväxt*

För att motverka de inlåsnings effekter som kapitalvinstbeskattningen kan medföra på bostadsmarknaden har de svenska hushållen sedan mitten av 1970-talet, med undantag för en treårsperiod i början av 1990-talet, kunnat få uppskov med betalning av kapitalvinstskatt vid försäljning av en privatbostad.<sup>15</sup> Detta under förutsättning att de köper en ersättningsbostad inom en viss tidsperiod före eller efter försäljningen.

Fram till och med 1990 medgavs uppskov med beskattning av kapitalvinst endast vid försäljning av villafastigheter. Uppskovet innebar i praktiken att beskattningen flyttades framåt i tiden genom att kapitalvinsten överfördes till den nya fastighet (ersättningsfastighet) som förvärvades.<sup>16</sup>

Uppskovssystemet togs bort vid 1990–1991 års skattereform samtidigt som en enhetlig skatt på kapitalvinster (och ränteinkomster) infördes.<sup>17</sup> Skälet för denna förändring var skattereformens ambition om en mer likformig beskattning, vilket bland annat innebar att alla slags kapitalvinster skulle beskattas på ett likartat sätt.<sup>18</sup> I stället för uppskovssystemet infördes särskilda begränsningsregler, de så kallade takreglerna, för att minimera eventuella inlåsnings effekter av kapitalvinstbeskattningen. Takreglerna innebar att kapitalvinstbeskattningen vid bostadsförsäljningar avseende permanentbostäder inte skulle överstiga 9 procent av vinsten från försäljningen (18 procent för fritidsbostäder).<sup>19</sup>

Takreglerna utsattes för en hel del kritik. Kritiken inriktades särskilt mot det faktum att kapitalvinstbeskattning aktualiserades även i de fall en ny bostad förvärvades. Bara ett par år efter skattereformens genomförande ändrades därför beskattningen av bostadsvinster, och ett nytt uppskovssystem infördes hösten 1993. I den proposition som föregick reformen skriver regeringen: ”Det kan alltså på goda grunder göras gällande att vinster som uppkommer när man säljer sin bostad och samtidigt köper en ny inte är jämförbara med andra vinster. Ett bostadsbyte bör inte uppfattas som en vinstrealisation i vanlig mening. I stället handlar det endast om att de egna tillgångarna i form av en bostad flyttas till en annan bostad. Skattereglerna bör utformas med denna utgångspunkt.”<sup>20</sup>

De nya uppskovsreglerna utformades därför så långt som möjligt utifrån principen att innehav av flera bostäder efter varandra skulle behandlas som ett enda innehav. I motsats till de tidigare uppskovsreglerna kom de nya reg-

<sup>15</sup> Sedan slutet av 1960-talet har det funnits möjlighet att få uppskov med kapitalvinstbeskattningen vid tvångsvisa privatbostadsförsäljningar. Uppskovsmöjligheten utvidgades 1976 till att även gälla frivilliga bostadsförsäljningar. Se prop. 1975/76:180, om *ändrade regler för beskattning av realisationsvinster, m.m.*, SkU 1975/76:63, rskr. 1975/76:389.

<sup>16</sup> Lagen (1978:970) om uppskov med beskattning av realisationsvinst.

<sup>17</sup> Prop. 1989/90:110, om *reformerad inkomst- och företagsbeskattning*, bet. 1989/90:SkU30, rskr. 1989/90:356, lag (1990:651) om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt och lag (1990:680) om upphävande av lagen (1978:970) om uppskov med beskattning av realisationsvinst.

<sup>18</sup> Den centrala tanken bakom skattereformen 1990–1991 var den så kallade likformighetsprincipen, dvs. att lika inkomster skulle beskattas lika. Likformighetsprincipen förverkligades genom att skattebaserna breddas och genom att olika undantag, skattelättnader m.m. togs bort.

<sup>19</sup> Prop. 1989/90:110, bet. 1989/90:SkU30, rskr. 1989/90:356, lag (1990:651) om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

<sup>20</sup> Prop. 1993/94:45, *Uppskovsregler vid bostadsbyten m.m.*, bet. 1993/94:SkU11, rskr. 1993/94:105.

lerna även att gälla för köp och försäljning av bostadsrätter. Tidsgränserna för nyanskaffning och bosättning sattes dock betydligt kortare än vad som gällde i det gamla systemet.<sup>21</sup>

I samband med att det nya uppskovssystemet infördes sänktes även skatten på kapitalvinster vid försäljning av privatbostäder genom att endast 50 procent av den framräknade vinsten behövde tas upp till beskattning. Vid en kapitalvinstskatt på 30 procent motsvarade detta en skattesats på 15 procent. Skälet för denna begränsning var enligt propositionen att det fanns behov att begränsa skatteuttaget vid försäljning av privatbostäder även i de fall uppskov inte var aktuellt.

Den begränsade kapitalvinstbeskattningen vid försäljning av privatbostäder kom sedan att gälla fram till 2001 då skatten som andel av vinsten höjdes från 15 till 20 procent.<sup>22</sup> Regeländringen motiverades bland annat med en önskan om att förskjuta tyngdpunkten för det totala skatteuttaget på bostäder mot ökad kapitalvinstskatt. Ändringen kan därför ses som ett första steg i en förskjutning av beskattningen mot en ökad skatt vid försäljningstillfället.

### 2.2.2 Geografisk utvidgning och begränsningar i uppskovsrätten

För att anpassa bostadsuppskovet till EG-rätten har de svenska uppskovsreglerna vid försäljning och köp av permanentbostad utvidgats till att gälla inom hela EES-området. Regeländringen gäller från och med den 1 februari 2007 och avser bostadsförsäljningar från den 1 januari 2006 eller senare.<sup>23</sup>

I samband med EES-utvidgningen infördes också regler som medger frivilliga och delvisa återföringar av tidigare uppskov, för alla uppskovsinnehavare. Skälet för detta var enligt propositionen att utöka de skattskyldigas handlingsfrihet. Tidigare var det nämligen inte möjligt att få uppskov med ett lägre belopp än den obeskattade vinsten. Det fanns heller inte någon möjlighet att återföra uppskov till beskattning om inte bostaden också såldes.

Ytterligare förändringar som berör reglerna för bostadsuppskoven infördes i samband med att fastighetsskatten på bostäder avskaffades vid årsskiftet 2007/08.<sup>24</sup> Huvudskälen för dessa regeländringar var dels att finansiera den slopade fastighetsskatten, dels att begränsa förekomsten av skattekrediter i form av bostadsuppskov, vilket enligt regeringen minskar osäkerheten om framtida skatteintäkter.

<sup>21</sup> Prop. 1993/94:45, bet. 1993/94:SkU11, rskr. 1993/94:105, lag (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad.

<sup>22</sup> Prop. 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*, bet. 2000/01:FiU1, rskr. 2000/01:36, lag (2000:1003) om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

<sup>23</sup> Prop. 2006/07:19, *Ändrade regler för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostad*, bet. 2006/07:SkU7, rskr. 2006/07:71.

<sup>24</sup> Prop. 2007/08:27 *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.*, bet. 2007/08:SkU10, rskr. 2007/08:90, lag (2007:1419) om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

Regelförändringarna innebär en förskjutning av skatteuttaget på fastigheter mot försäljningstillfället. Detta genom att kapitalvinstskatten vid försäljning av småhus och bostadsrätter höjdes från 20 till 22 procent samtidigt som fyra olika begränsningar i uppskoven infördes.

De fyra olika begränsningarna i uppskovet innebar för det första att ett tak infördes för hur stora nya uppskov får vara. Från och med 2008 får nya uppskov beviljas med högst 1,6 miljoner kronor per bostad. För det andra har beräkningen av uppskovsbeloppet vid köp av billigare ersättningsbostad ändrats så att en större andel av den uppkomna vinsten beskattas och att det beviljas uppskov för ett mindre belopp. För det tredje ska uppskov på bostäder som övergår till någon annan i form av arv, testamente, gåva eller bodelning tas fram till beskattning (med vissa undantag). Slutligen räntebeläggs gamla och nya uppskov med en ränta på motsvarande 0,5 procent av uppskovsbeloppet.<sup>25</sup> Röntan tas ut genom att en särskild schablonintäkt på 1,67 procent av uppskovsbeloppet tas upp som inkomst av kapital. Räntebeläggningsen av uppskovsbeloppen har kritiserats från många håll, särskilt det faktum att även gamla uppskov räntebeläggs, vilket innebär nya förutsättningar för alla med uppskov sedan tidigare. Enligt Lagrådet strider räntebeläggningsen emellertid inte mot grundlagens förbud mot retroaktiv beskattning.<sup>26</sup>

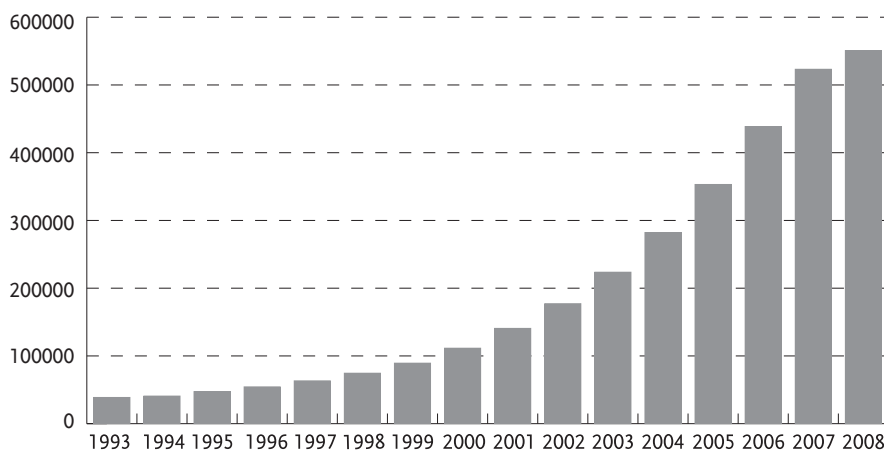
### 2.2.3 *Bostadsuppskoven har ökat kraftigt under senare år*

Bostadsuppskovssystemet har utnyttjats flitigt och på senare år har de utestående skattecrediter som bostadsuppskoven utgör växt allt fortare. Av diagram 2.1 framgår att antalet bostadsuppskov ökat kraftigt varje år sedan 1993 då de nya reglerna för uppskov infördes. Trots att många personer valde att återföra sina bostadsuppskov under 2007 fortsatte det totala antalet uppskov att öka. År 2007 (taxeringsår 2008) hade drygt 550 000 personer beviljade slutliga bostadsuppskov.

<sup>25</sup> Vid en kapitalvinstskatt på 22 procent motsvarar detta en avdragsgill ränta på 3,2 procent.

<sup>26</sup> Se Lagrådets yttrande den 2007-10-09 över lagrådsremiss Avskaffad fastighetsskatt m.m. Förbudet mot retroaktiv beskattning återfinns i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen (1974:152).

**Diagram 2.1.** Antal slutliga bostadsuppskov per taxeringsår, 1993–2008



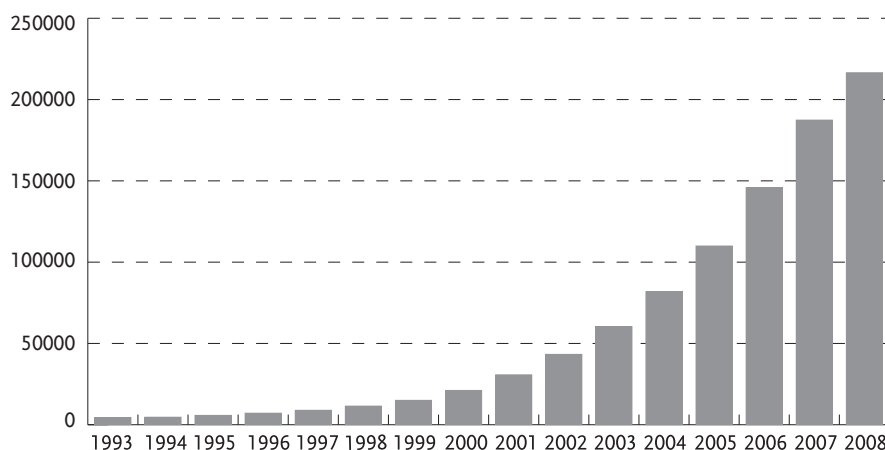
Källa: Skatteverket.

I diagram 2.2 framgår att även det totala belopp som hushållen har uppskov med ökat kraftigt varje år under senare år. Enligt 2008 års taxering var den totala utestående stocken av uppskov 216 miljarder kronor. Med en kapitalvinstskatt på 22 procent motsvarar detta utestående skatteintäkter på nästan 50 miljarder kronor. Av Skatteverkets statistik över bostadsuppskoven framgår också att drygt hälften av uppskoven återfinns i åldersgruppen 30–59 år. Ökningen av bostadsuppskov är framför allt en följd av att kapitalvinsterna vid försäljning av privatbostäder har ökat. År 2003 uppgick den totala kapitalvinsten vid försäljning av privatbostäder till cirka 55 miljarder kronor.<sup>27</sup> Samma år beviljades uppskov med närmare 17 miljarder kronor. Detta innebär att nästan en tredjedel av kapitalvinsten sköts upp till följd av bostadsuppskovet detta år. År 2007 hade denna andel ökat till drygt 40 procent. Av cirka 103 miljarder kronor i redovisade kapitalvinster på privatbostadsförsäljningar 2007 beviljades nya uppskov med drygt 40 miljarder kronor.

<sup>27</sup> Se [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_\\_\\_\\_178596.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____178596.aspx) 2009-02-03.



Diagram 2.2. Totala utestående uppskovsbelopp i miljoner kronor, taxeringsår 1993-2008



Källa: Skatteverket.

## 2.3 Uppskov med inkomstskatt på pensionssparande

Särskilda skatteregler för privat pensionssparande har funnits sedan lång tid tillbaka. Reglerna innebär att avsättningar till privat pensionssparande inom vissa ramar är avdragsgilla vid inkomstbeskattningen. Avdragsbeloppet är gemensamt för sparande i pensionsförsäkring och individuellt pensionssparande (IPS).<sup>28</sup> Rätten till avdrag för pensionssparande motsvaras sedan av en skatteplikt för utfallande pensionsbelopp.<sup>29</sup> Detta innebär att när de sparade medlen betalas ut beskattas de som inkomst. Genom att beskattningen på detta sätt skjuts upp till pensionen kan en skattesubvention uppstå.<sup>30</sup>

### 2.3.1 Syftet med skatteuppskovet för pensionssparande

Genom pensionssparavdraget erbjuder skattesystemet en legal möjlighet för individer att skjuta fram beskattningen av inkomster i tiden. Syftet bakom reglerna har varit att underlätta individens uppbyggnad av ett tillfredsställande pensionsskydd. Skattereglerna för privat pensionssparande bygger på samma principer som det allmänna pensionssystemet och tjänste- och avtalspensioner. Inbetalda premier och avgifter är avdragsgilla alternativt inte skattepliktiga medan skatt utgår på utfallande pensioner.

<sup>28</sup> Det finns tre varianter av pensionssparande. Traditionell pensionsförsäkring med garanterad återbäring, fondförsäkring där försäkringstagarna själva väljer vilka fonder pengarna ska placeras i och individuellt pensionssparande (IPS) som innebär en ännu större valfrihet. Pengarna kan placeras i aktier, fonder eller obligationer. IPS saknar försäkringsinslag.

<sup>29</sup> Detta gäller även för arbetsgivares avsättningar till tjänstepensioner då dessa inte förmånsbeskattas hos arbetstagaren vid avsättningstillfället. I stället beskattas arbetstagaren när pensionen betalas ut.

<sup>30</sup> En subvention uppstår genom att man sparar med skatteavdrag när skatten är hög och får ut pengarna inklusive avkastning när skatten är lägre.

Under början av 1970-talet uppmärksammade den dåvarande regeringen att skattereglerna också användes för andra syften såsom inkomstutjämning och skatteplanering. Av detta skäl kom avdragsrätten för pensionssparande att begränsas beloppsmässigt.<sup>31</sup>

I samband med att avdragsrätten för pensionssparande begränsades förtydligade den dåvarande regeringen att pensioneringssyftet var ett villkor för avdragsrätt. ”Rätten till avdrag för pensionsförsäkring bör av principiella skäl begränsas till sådana försäkringsformer som är avsedda enbart för pensioneringsändamål.” Till följd av att sparandet i utländska pensionsförsäkringar ökade kraftigt under 1960-talet infördes också ett särskilt etableringskrav 1970.<sup>32</sup> Etableringskravet innebar att uppskjuten beskattning endast medgavs för premier som betalats till försäkringsbolag med verksamhet i Sverige. Syftet med etableringskravet var därmed att säkerställa att beskattning verkligen sker när pensionen betalas ut. Etableringskravet har nu delvis tagits bort.<sup>33</sup>

### 2.3.2 Förändringar i avdragsrätten under senare tid

År 1994 infördes systemet för individuellt pensionssparande (IPS), vilket innebar att skattereglerna för pensionsförsäkringar utvidgades till att även gälla bundet pensionssparande utan försäkringsinslag. Motivet för att utvidga pensionssparavdraget på detta sätt var att öka utbudet av och förbättra konkurrensen mellan olika sparformer (samt mellan försäkringsbolag och andra typer av sparinstitut). Det antogs även att förutsättningarna för ett ökat totalt sparande skulle förbättras.<sup>34</sup>

Fram till och med 1994 var det tillåtet att göra avdrag för pensionssparande med ett basbelopp eller med 10 procent av inkomsten mellan 10 och 20 basbelopp om det beloppet blev högre. Anställda som saknade pensionsrätt i anställning och aktiva näringsidkare hade möjlighet att göra ytterligare avdrag.

Inkomståret 1995 begränsades avdragsrätten från ett helt till ett halvt basbelopp som en del av finansieringen av Sveriges EU-medlemskap. Även det högre inkomstberoende avdraget halverades från 10 till 5 procent av inkomsten upp till 20 basbelopp. Avdragsmöjligheterna för anställda utan pensionsrätt och näringsidkare förändrades inte.<sup>35</sup>

Från och med inkomståret 2008 begränsas avdraget för pensionssparande ytterligare till högst 12 000 kronor per år oavsett inkomst. Avdragsmöjligheterna för näringsidkare och andra som helt saknar rätt till tjänstepension

<sup>31</sup> Prop. 1975/76:31, om ändrade beskattningsregler för pensionsförsäkringar, m.m., bet. SkU 1975/76:20, rskr. 1975/76:132.

<sup>32</sup> Prop. 1969:162, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370); given Stockholms slott den 24 oktober 1969.

<sup>33</sup> Prop. 2007/08:55, Nya skatteregler för pensionsförsäkring, m.m., bet. 2007/08:SkU24, rskr. 2007/08:155.

<sup>34</sup> Prop. 1992/93:187, s. 85 och Ds 1992:45, Individuellt pensionssparande, s. 85 f.

<sup>35</sup> Prop. 1994/95:203, Finansiering av medlemskapet i Europeiska unionen., bet. 1994/95:SkU28, rskr. 1994/95:439.

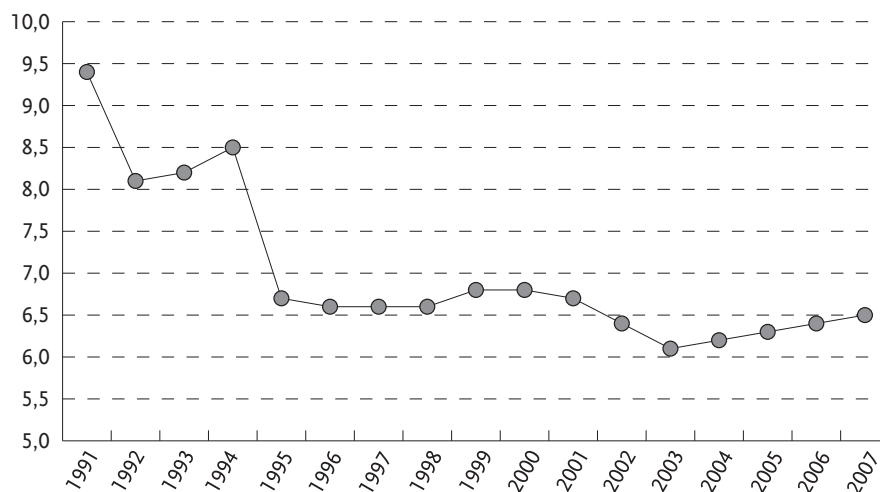
förändras dock inte.<sup>36</sup> Dessutom ändras det etableringskrav som gällt sedan 1970 till att gälla hela EES-området. Skälet bakom denna förändring är att anpassa den svenska lagstiftningen till EG-rätten.<sup>37</sup>

Den begränsning i avdragsrätten som införs från och med 2008 är en del i finansieringen av den slopade förmögenhetsskatten. Begränsningen motiveras också av statsfinansiella skäl av mer övergripande natur. Regeringen har i olika sammanhang påpekat att förutsättningarna för pensions sparande har ändrats till följd av det slopade etableringskravet. Avdrag för pensions sparande kan inte längre begränsas till att avse sparande i Sverige, vilket enligt regeringen motiverar en restriktiv syn på avdragsmöjligheterna.<sup>38</sup>

### 2.3.3 De totala pensionssparavdragen ökade under 1990-talet

Som vi tidigare har nämnt var avdragsrätten för privat pensionssparande länge obegränsad men har efterhand inskränkts. År 1995 begränsades avdragsrätten från ett helt till ett halvt basbelopp som en del av finansieringen av Sveriges EU-medlemskap. Halveringen av avdragsrätten innebar ett kraftigt fall i det genomsnittliga pensionssparavdraget, vilket framgår av diagram 2.3.

Diagram 2.3. Genomsnittligt avdragsbelopp inkomstären 1991–2007, tusental kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

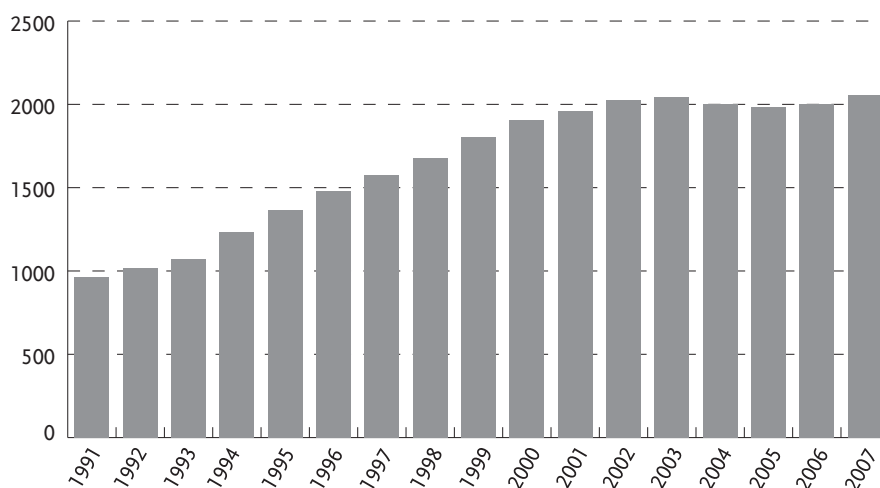
<sup>36</sup> Prop. 2007/08:26, *Slopad förmögenhetsskatt m.m.*, bet. 2007/08:SkU15, rskr. 2007/08:92.

<sup>37</sup> Prop. 2007/08:55, *Nya skatteregler för pensionsförsäkring, m.m.*, bet. 2007/08:SkU24, rskr. 2007/08:155.

<sup>38</sup> Prop. 2007/08:26, s.55 och prop. 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition*, s. 45.

Trots att avdragsrätten halverades 1995 fortsatte antalet personer som pensionssparar med skatteavdrag att öka fram till 2003. Därefter har en stabilisering i antalet pensionssparare skett. Inkomståret 2007 gjorde drygt 2 miljoner personer avdrag för pensionssparande med i genomsnitt 6 500 kronor per år. Se diagram 2.4.

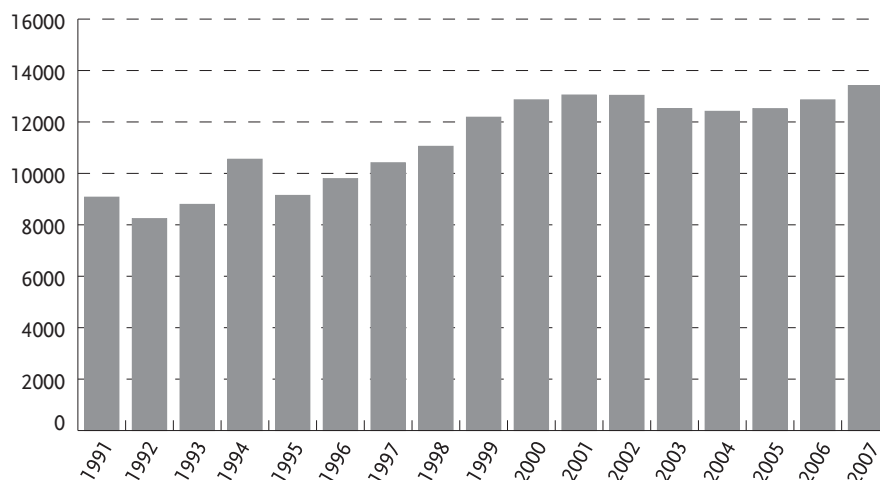
**Diagram 2.4.** Antal personer som sparar med pensionssparavdrag inkomståren 1991–2007, tusental kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även om de genomsnittliga avdragsbeloppen minskat sedan början av 1990-talet så har denna minskning vägts upp av det ökade antalet pensionssparare. Av diagram 2.5 framgår att det gjordes pensionssparavdrag på drygt 13 miljarder kronor 2007. Detta var nästan en och en halv gång så mycket som det totala avdragsbeloppet för 1991. Beloppet är även högre omräknat i samma års penningvärde.

**Diagram 2.5.** Totalt avdragsbelopp inkomståren 1991–2007, miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

## 3 Regeringens redovisning av skatteuppskovens offentligfinansiella effekter

I detta avsnitt granskar vi regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskoven, inklusive regeländringar som rör uppskoven, och deras offentligfinansiella effekter på kort och lång sikt. Utgångspunkten är att granska om regeringens redovisning är tydlig och fullständig samt analysera i vilken utsträckning regeringen utnyttjat tillgänglig information och bedömningsmetoder i sin redovisning och bedömning. Som underlag för granskningen har vi kartlagt budget- och effektbedömningar till följd av större regeländringar i skatteuppskoven sedan till skattereformen 1990–1991 och fram till och med 2008. Sammantaget handlar det om elva regeländringar.<sup>39</sup>

### 3.1 Uppskjuten beskattning resulterar i en (osäker) skattefordran

Skatteuppskov eller uppskjuten beskattning innebär att skattekrediter eller skattefordringar bildas. Eftersom fordringar liksom annan utlåning innebär en finansiell tillgång, kan skatteuppskoven jämföras med statlig utlåning.<sup>40</sup>

Varje år lämnar regeringen en redovisning av det gångna årets utfall för statens ekonomi till riksdagen genom skrivelsen Årsredovisningen för staten. Årsredovisningen för staten grundas på de statliga myndigheternas årsredovisningar och omfattar bland annat en konsoliderad resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

I Årsredovisningen för staten redovisas statens utlåning till privatpersoner, företag och projekt i balansräkningen under balansposten Utlåning. Av årsredovisningen för 2007 framgår att den statliga utlåningen uppgick till närmare 200 miljarder kronor 2007.<sup>41</sup> Den dominerande posten utgjordes av studielånen från Centrala studiestödsnämnden på 178 miljarder kronor.<sup>42</sup> Årsredovisningen innehåller inte någon redovisning av skatteuppskoven eller den ackumulerade skattefordran dessa resulterat i.

<sup>39</sup> Se bilaga 1.

<sup>40</sup> Statliga lån, liksom statsbidrag och statliga garantier, ges till verksamheter som staten finner angelägna. Den statliga kreditgivningen utgör därmed ett komplement till den övriga kreditmarknaden.

<sup>41</sup> Inklusivt osäkra fordringar.

<sup>42</sup> Skr. 2007/08:101, *Årsredovisning för staten 2007*.

### 3.1.1 Ackumulerade bostadsuppskov framgår av Skatteverkets årsredovisning

Sedan 2007 redovisar Skatteverket i sin årsredovisning de samlade uppskovsbeloppen avseende kapitalvinst vid bostadsförsäljningar och vilka skatteintäkter dessa skulle ge upphov till om alla uppskov återfördes i dag.<sup>43</sup> Av Skatteverkets redovisning framgår att det ackumulerade uppskovsbeloppet uppgick till 216 miljarder kronor taxeringsåret 2008.<sup>44</sup> Om alla uppskov skulle återföras till beskattning skulle det innebära en skatteintäkt på runt 47 miljarder kronor vid en kapitalvinstskatt på 22 procent.

Redovisningen av uppskovsbeloppen bygger på Skatteverkets register över bostadsuppskoven.<sup>45</sup> Eftersom det enligt Skatteverket inte är möjligt att förutse när bostadsuppskoven kan resultera i skatteintäkter ligger redovisningen av uppskoven utanför redovisade belopp i årsredovisningen. Förutom att det handlar om en väsentlig upplysning, kan redovisningen av uppskovsbeloppen i Skatteverkets årsredovisning därmed ses som en möjlig tillgång i form av en så kallad eventualtillgång<sup>46</sup>.

Det finns inte reglerat i redovisningsreglerna för statliga myndigheter när eller om eventualtillgångar bör redovisas. Detta innebär inte att regelverk saknas. När det statliga regelverket inte ger tillräcklig vägledning använder man nämligen många gånger regelverket för företag.

Den upplysning om bostadsuppskoven som Skatteverket gör i sin årsredovisning är därmed i enlighet med de redovisningsstandarder som enligt EU-förordning gäller för noterade bolag sedan 2005 (se ruta 3.1). Upplysningen om bostadsuppskoven som Skatteverket lämnar i sin årsredovisning återges dock inte av regeringen i skrivelsen Årsredovisning för staten. Däremot har regeringen använt sig av och redovisat uppgifter ur Skatteverkets register i samband med beräkningar av de offentligfinansiella effekterna till följd av regeländringar som rör bostadsuppskovet.<sup>47</sup>

#### Ruta 3.1. Internationella redovisningsstandarder för börsnoterade företag

Sedan 2005 ska alla börsnoterade företag inom Europeiska unionen redovisa i enlighet med internationella redovisningsstandarder (IAS/IFRS).<sup>48</sup> Jämfört med tidigare svensk redovisningsstandard där försiktighetsprincipen stod i centrum betonar (IAS) att företagen ska visa en rättvisande bild av företagets ekonomiska ställning.

För att öka transparensen i redovisningen ska bland annat upplysningar om eventualtillgångar lämnas i årsredovisningen. Enligt IAS37 ska eventualtillgångar dock inte redovisas som tillgång i balansräkningen. En upplysning om eventualtillgången ska dessutom endast lämnas i de fall ett inflöde av resurser är troligt. När det troliga inflödet blir så gott som säkert är det inte längre fråga om en eventualtillgång utan om en tillgång som ska redovisas i balansräkningen.

43 Skatteverket (2008), *Årsredovisning för Skatteverket budgetåret 2007*.

44 Skatteverket (2009), *Årsredovisning för Skatteverket 2008*.

45 Riksrevisionen har tidigare pekat på kvalitetsproblem med detta register. Se Riksrevisionen (2007), Revisionsrapport, dnr 32-2007-0631.

46 Med eventualtillgång avses en möjlig tillgång som härrör från inträffade händelser och vars förekomst kommer att bekräftas endast av att en eller flera osäkra händelser som inte helt ligger inom företagets kontroll inträffar eller uteblir.

47 I prop. 2007/08:27 s. 126 redovisar regeringen de samlade bostadsuppskoven för 2005 till 150 miljarder kronor samt bedömer hur dessa kommer att utvecklas fram till 2007 och i prop. 2006/07:19 s. 50 redovisar regeringen de samlade bostadsuppskoven för 2004 till 126 miljarder kronor.

48 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder (IAS-förordningen).

### 3.1.2 Redovisning av ackumulerat pensionssparavdrag saknas

Till skillnad från bostadsuppskovet så finns inte något register över de ackumulerade pensionssparavdragen. Den enda information som finns är uppgifter om det årliga pensionssparavdraget samt utbetalningar av privata pensioner.

Inom ramen för arbetet med Finansdepartementets dynamiska mikrosimuleringsmodell SESIM<sup>49</sup> lades dock ett omfattande arbete ned på att konstruera ackumulerat privat pensionssparande från 1980 till 2000. Det ackumulerade pensionssparandet konstruerades med hjälp av en särskilt databas, den så kallade LINDA-databasen.<sup>50</sup> Behållningen i pensionssparandet beräknades genom att sparandet summerades över tiden för de individer som ingår i databasen. Dessutom skrevs sparandet upp med försäkringsbolagens genomsnittliga avkastning för de aktuella åren. För att inte överskatta det ackumulerade pensionssparandet användes uppgifter över utbetalningar av privata pensioner för att reducera beloppen. För 2000 uppskattades det ackumulerade privata avdragsgilla pensionssparandet på detta sätt till totalt 315 miljarder kronor.<sup>51</sup>

Den så kallade Pensionsskatteutredningen<sup>52</sup> försökte också att uppskatta hushållens tillgångar i privat pensionssparande och tjänstepensionssparande. Med hjälp av uppgifter från Försäkringsförbundet, finansräkenskaperna och förmögenhetsstatistiken uppskattade Pensionsskatteutredningen tillgångsvärdet i det privata pensionssparandet till mellan 400 och 500 miljarder kronor för 2004. Detta motsvarar en skattefordran på omkring 120–150 miljarder kronor.<sup>53</sup>

I samband med de senaste ändringarna av pensionssparavdraget har även Skatteverket uppskattat den skattefordran som ligger i det privata pensionssparandet och tjänstepensionssparandet till ca 890 miljarder kronor.<sup>54</sup> Om vi utgår från Pensionsskatteutredningens kartläggningar av privat respektive tjänstepensionssparande skulle cirka 25 procent (eller cirka 220 miljarder kronor) av denna skattefordran kunna hänföras till privat pensionssparande.

Någon officiell eller offentlig redovisning av de ackumulerade pensionssparavdragen har vi inte kunnat hitta. De försök som gjorts att uppskatta de ackumulerade avdragen indikerar dock att det förmodligen handlar om stora belopp. Den skattecredit som döljer sig i de ackumulerade avdragen är förmodligen större än den totala skattecredit som följer av bostadsuppskoven.

49 Finansdepartementets dynamiska mikrosimuleringsmodell. Se <http://www.sesim.org/> samt Flood, L. et. al (2003), *The Handbook of SESIM – a Swedish dynamic micro simulation model*.

50 LINDA är en urvalsbaserad longitudinell individdatabas för forskare som SCB ansvarar för. Se [http://www.scb.se/templates/Product\\_\\_\\_34427.asp](http://www.scb.se/templates/Product___34427.asp).

51 Flood, L. (2004), *Formation of Wealth, income of capital and cost of housing in SESIM*.

52 Pensionsskatteutredningen tillsattes av den tidigare regeringen i juli 2004 med syfte att se över den skattemässiga behandlingen av pensionssparande. I april 2006 lades utredningen ned utan att den hade hunnit lämna något betänkande. Se dir. 2004:99, *Översyn av den skattemässiga behandlingen av tjänstepensioner och privat pensionssparande, m.m.* Utredningen efterlämnade ett stort antal PM som finns att tillgå på Riksarkivet.

53 Vid ett antagande om en genomsnittlig marginalskatt på 30 procent.

54 Intervju Skatteverkets huvudkontor, 2008-11-03.

## 3.2 Förändringar i skatteuppskov och budgetens ettårsperspektiv

Även om det är svårt att få fram uppgifter kring de ackumulerade bostadsuppskoven så är det något lättare att hitta bedömningar av offentligfinansiella effekter av förändringar i regelverk som rör uppskoven. Till följd av den nya budgetprocess som infördes i mitten av 1990-talet redovisar regeringen alla skatteförslag med någon budgetpåverkan i budgetpropositionen. Detta gäller oavsett om skatteförslagen sedan kommer att läggas fram i en särproposition. Framför allt är det skatteförslagets offentligfinansiella effekter som redovisas i budgetpropositionen.<sup>55</sup> Regeringen har dock stora möjligheter att själv avgöra vilka offentligfinansiella effekter till följd av ändrade skatteregler som bör beräknas och redovisas och vilka finansieringsprinciper som ska vara vägledande.

### 3.2.1 Budgeteffekter av förändringar i skatteuppskoven hanteras som om de vore permanenta

Den metodik som regeringen använder för att beräkna och redovisa offentligfinansiella effekter av förändrade skatteregler framgår av Finansdepartementets publikation *Beräkningskonventioner*.<sup>56</sup> Beräkningskonventionerna syftar till att uppnå en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av olika budgeteffekter över tiden.

#### Ruta 3.2. Beräkningskonventioner för effektberäkningar av ändrade skatteregler

Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner redovisas tre olika effekter av en skatteändring i budgetsammanhang: En direkt effekt (eller bruttoeffekt) som beskriver hur skatteintäkterna påverkas av regeländringen utan hänsyn till indirekta effekter. En nettoeffekt där hänsyn även tas till olika typer av indirekta effekter och periodiseringseffekter. Nettoeffekten ger därmed en mer korrekt bedömning av regeländringens effekt på de offentliga finanserna än vad som fångas upp av bruttoeffekten. Vanligtvis beräknas en nettoeffekt för de första tre åren efter regeländringens ikraftträdande.

För att få ett mått på den långsiktiga kostnaden för offentlig sektor av regeländringen i fråga beräknas också en varaktig nettoeffekt för varje regeländring. Skillnaden mellan den varaktiga nettoeffekten och de årliga nettoeffekterna beror bland annat på fördröjning av vissa indirekta effekter. Detta innebär att om regeländringen inte medför några indirekta effekter blir den offentligfinansiella effekten densamma på kort och lång sikt, det vill säga de årliga nettoeffekterna och den varaktiga nettoeffekten blir lika stora.

Vid temporära skatteförändringar kommer den varaktiga nettoeffekten alltid att bli mindre än de årliga nettoeffekterna. Detta följer av att temporära skatteförändringar per definition inte är varaktiga. Temporära skatteförändringar ger dock upphov till en varaktig ränteeffekt genom att även temporära skatteförändringar antas påverka den offentliga upplåningen.

Samtliga effektberäkningar är statiska och görs normalt i det ikraftträdande årets priser och volymer.

<sup>55</sup> Detta för att inkomstförslag av betydelse för statsbudgetens inkomster ska kunna behandlas samtidigt som riksdagen fastställer beräkning av de totala inkomsterna. Någon egentlig reglering av när beslut om inkomstförslag bör fattas finns dock inte. Se bet. 1996/97:KU3 s. 6 f., rskr. 1996/97:28.

<sup>56</sup> Se till exempel *Beräkningskonventioner 2008 – Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler*. Finansdepartementet brukar ge ut en uppdaterad version av beräkningskonventionerna i samband med budgetpropositionen. Då denna granskning inkluderar regeländringar till och med 2008 har vi utgått från beräkningskonventioner fram till och med budgetpropositionen 2008.



Genom att skatteuppskov innebär att beskattningen skjuts på framtiden utgör uppskovet eller avdraget inte någon permanent nedsättning av skatten. Skatteuppskoven kan i stället likställas med en skattekredit. För att beräkna denna skattekredit måste den initiala kassamässiga effekten av regeländringar som rör skatteuppskoven minskas med en nuvärdesberäkning av framtida skattebetalningar till följd av dessa regeländringar.

Endast vid en av de regeländringar som vi har gått igenom har regeringen beräknat förändringen i den skattekredit som följer av regeländringar i skatteuppskoven. I samband med förslaget om att utvidga bostadsuppskovet till hela EES-området uppskattade regeringen värdet på den tillkommande skattekredit som utvidgningen antogs medföra.<sup>57</sup> Vid övriga förändringar av bostadsuppskovet<sup>58</sup> har regeringen inte beräknat vare sig värdet på tillkommande eller minskade skattekrediter. I stället har de initiala skatteintäktsförändringarna eller budgeteffekterna av förändringar i uppskovet redovisats. Beräkningen har med andra ord gjorts som om regeländringarna ger upphov till permanenta skatteintäkter eller skatteförluster. I några fall har regeringen inte redovisat några budgeteffekter alls då dessa har bedömts vara försumbara.

För pensionssparavdraget gäller att detta generellt har hanterats som en permanent åtgärd såtillvida att regeringen vid budgetbedömningar inte tagit hänsyn till att avdraget kommer att återföras till beskattning när pensionen betalas ut. Detta gäller även den tillfälliga begränsning i avdragsrätten som infördes i och med 1990–1991 års skattereform.<sup>59</sup> Vid två av de regeländringar som vi har studerat – införandet av individuellt pensionssparande (IPS) och ändringen av etableringskravet inom EES – har regeringen dessutom avstått från att redovisa någon påverkan på skatteintäkterna till följd av regeländringarna. Vid införandet av IPS skrev regeringen uttryckligen att utvidgningen av pensionssparavdraget kunde komma att innebära ett visst skattebortfall men att detta var svårt att kvantifiera.<sup>60</sup>

Det är naturligtvis svårt att uppskatta värdet på den skattekredit som pensionssparavdraget ger upphov till eftersom det kräver kunskap om framtida skattesatser. Under ett antagande om oförändrade skattesatser, och givet att pensionsspararen inte lyckas placera pengarna till en annan avkastning än den avkastning staten kan få på sin upplåning, kommer den skattekredit som följer av pensionssparavdraget att bli noll (om hänsyn tas till avkastningsskatten kan skattekrediten till och med bli negativ). Problemet med att det saknas kunskap om framtida skattesatser gäller dock inte bara pensionssparavdraget. Kapitalvinstskatten vid bostadsförsäljningar har ändrats vid två tillfällen de senaste åren, och det finns inget som säger att den inte kan ändras igen.

<sup>57</sup> Se prop. 2006/07:19, s. 48 f. samt Finansdepartementet (2006), *Ändrade regler för uppskov med kapitalvinstskatt vid avyttring av privatbostad*, s. 35 f.

<sup>58</sup> Slopandet av uppskovssystemet i samband med skattereformen, införandet av nytt uppskovssystem, utökad möjlighet få uppskov när ersättningsbostad förvärvas före avyttring, utökad möjlighet att få uppskov vid köp av nyproducerad bostadsrätt, begränsningar och räntebeläggning av bostadsuppskoven i samband med fastighetskatteformen. Se bilaga 1.

<sup>59</sup> Prop. 1989/90:50, om *inkomstskatten för år 1990 m.m.*, bet. 1989/90:SkU10, rskr. 1989/90:96.

<sup>60</sup> Se prop. 1992/93:187 samt prop. 2007/08:55.

### 3.2.2 Förändringar i skatteuppskov finansierar ofta permanenta skatteförändringar

I Finansdepartementets beräkningskonventioner anges att en tidsbegränsad inkomstförstärkning, mätt som en vanlig årseffekt, av en viss storlek inte kan användas för att finansiera permanenta utgiftsökningar av samma storlek.<sup>61</sup> Denna finansieringsprincip är inte bindande i sig utan motiveras snarare av de budgetpolitiska målen, framför allt då av överskotts målet. Både förändringar i bostadsuppskovet och pensionssparavdraget har också använts för att finansiera permanenta skattebortfall.

I budgetpropositionen för 2007 angav regeringen att ett slopande av den statliga fastighetsskatten förutsatte en ansvarsfull finansiering.<sup>62</sup> De regeländringar som föreslogs för att finansiera borttagandet av fastighetsskatten utgjordes bland annat av olika begränsningar av bostadsuppskovet.<sup>63</sup> Av regeringens redovisning framgår att om man bortser från intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften var det borttagandet av möjligheten att överta bostadsuppskov när en bostad övergår till ny ägare genom arv, gåva och bodelning (benefika förvärv) som beräknades utgöra den största finansieringskällan till den reformerade fastighetsskatten på bostäder.<sup>64</sup> Regeringen beräknar att uppskov till ett värde av drygt 6 miljarder kronor per år kommer att återföras till beskattning till följd av slopat uppskov vid benefika förvärv. Vid en kapitalvinstskatt på 22 procent motsvarar detta 1,38 miljarder kronor i skatteintäkter, vilket också är den offentligfinansiella effekt som regeringen redovisar. Eftersom dessa skatteintäkter endast är en tidigare lagd återföring av skattekrediten utgörs den varaktiga och långsiktiga effekten på de offentliga finanserna av räntan på skattekrediten. Exemplet belyser därmed de svårigheter som finns med att hantera regeländringar som rör skatteuppskov inom ramen för budgetredovisningens relativt korta tidsperspektiv.

Övriga begränsningar av uppskoven i finansieringskalkylen för slopandet av fastighetsskatten på bostäder, det vill säga införandet av tak för uppskovsbelopp på 1,6 miljoner kronor samt justering av uppskovsregler vid förvärv av billigare ersättningsbostad, har beräknats på ett likartat sätt som slopandet av uppskov vid benefika förvärv. Den räntebeläggning av uppskovsbeloppen som också ingick i finansieringskalkylen är dock av annan karaktär och kan ses som en permanent inkomst i form av en ny skatt.<sup>65</sup>

Det beräkningssätt och de finansieringsprinciper som regeringen valde att utgå från vid finansieringen av fastighetsskatteformen skiljer sig från hur den offentligfinansiella effekten beräknades vid EES-utvidgningen av bostadsuppskovet. Som vi redogjorde för i avsnitt 3.2.1 valde regeringen i

61 Se Beräkningskonventioner 2008, s. 18.

62 Prop. 2006/07:1, s. 147.

63 Prop. 2007/08:27.

64 Ibid, s. 125.

65 Att det handlar om en skatt framgår av regeringens resonemang på s. 122 i prop. 2007/08:27.

fallet med EES-utvidgningen att beräkna och redovisa den offentligfinansiella effekten som värdet av den tillkommande skattecredit som EES-utvidgningen antas medföra. Därmed uppstod ett mindre finansieringsbehov än om regeringen använt samma beräknings- och finansieringsprincip som vid fastighetsskatteformen ovan.

Förändringar i avdragsrätten för privat pensionssparande har i ännu större utsträckning än förändringar i bostadsuppskoven använts för att finansiera andra skatteåtgärder. I stort sett alla förändringar av pensionssparavdraget sedan skatteformen 1990–1991 har motiverats med någon form av finansieringsbehov.

I samband med skatteformen infördes en tillfällig begränsning av avdragsrätten för pensionssparavdrag för 1990. Begränsningen motiverades dels med att det var en finansieringslösning för de skattesänkningar som infördes i skatteformens första del, och dels för att minska avdragseffekten av pensionssparavdraget till följd av sänkta marginalsatser i och med skatteformen. Begränsningen bedömdes endast innebära ökade skatteintäkter för 1990. Den tillfälliga begränsningen upphörde 1991 och det resulterande intäktsbortfallet ingick som en del i kostnaden för skatteformen.<sup>66</sup>

Den begränsning i avdragsrätten för pensionssparande från ett helt till ett halvt basbelopp som infördes 1995 utgjorde en del i finansieringen av Sveriges EU-medlemskap. Begränsningen bedömdes medföra en budgetförstärkning på 900 miljoner kronor på kort och medellång sikt (1996–1998). Beräkningen utgick från hur många som gjort avdrag för mer än ett halvt basbelopp åren före regeländringen. Någon bedömning av hur begränsningen av avdragsrätten kunde påverka statsfinanserna eller pensionssparandet i ett mer långsiktigt perspektiv presenterades inte.<sup>67</sup>

Från den 1 januari 2008 begränsades avdragsrätten för privat pensionssparande till ett fast avdrag med högst 12 000 kronor per år.<sup>68</sup> Begränsningen var ett led i finansieringen av ett totalt avskaffande av den statliga förmögenhetsskatten. Slopandet av förmögenhetsskatten beräknades medföra ett intäktsbortfall på cirka 5 miljarder kronor medan begränsningen av pensionssparavdraget enligt propositionen beräknas öka statens intäkter med cirka 1,3 miljarder kronor på kort och medellång sikt. Någon ytterligare finansiering utöver den begränsade avdragsrätten för privat pensionssparande angav regeringen inte. Inga beräkningsantaganden eller liknande redovisades. Liksom vid tidigare beräkningar av begränsningar i avdragsrätten för pensionssparandet förefaller beräkningen utgå från hur många som tidigare gjort avdrag över den nya avdragsgränsen. I beräkningarna tar regeringen därmed inte hänsyn till att intäktsförstärkningen endast är tillfällig. I skälen

<sup>66</sup> Se prop. 1989/90:50 samt 1989/90:110.

<sup>67</sup> Se prop. 1994/95:203.

<sup>68</sup> Prop. 2007/08:26, bet. 2007/08:SkU15, rskr. 2007/08:92.

för begränsningen anger regeringen dock att reglerna om avdragsrätt för privat pensionssparande innebär att det lämnas en skattekredit för sparandet och att denna skattekredit hittills har kunnat tas tillbaka genom att utfallande pensioner beskattas. Regeringen anger därmed att pensionssparavdraget inte utgör någon permanent nedsättning av beskattningen. Det faktum att en begränsning av avdraget trots detta används för att finansiera permanenta skattesänkningar innebär att den föreslagna finansieringen inte är robust på lång sikt.

### 3.3 Skatteutgiftsredovisningen ger begränsad information

Sedan 1996 lämnar regeringen en redovisning av skatteutgifter till riksdagen.<sup>69</sup> Syftet med redovisningen är att synliggöra skatteutgifter och ge underlag för prioriteringar på motsvarande sätt som på budgetens utgiftssida.<sup>70</sup> Genom skatteutgiftsredovisningen har regeringen därmed en möjlighet att redovisa nedsättningar och undantag i skattesystemet som kan vara svåra att ta upp i andra sammanhang.

Vilka skatteutgifter som redovisas i skatteutgiftsredovisningen och bedömningen av dessa beror på den jämförelsenorm och beräkningsmetod som används. Jämförelsenormen i regeringens skatteutgiftsredovisning utgörs av den så kallade likformighetsprincipen. Likformighetsprincipen innebär att likvärdiga inkomster ska beskattas lika.<sup>71</sup>

Enligt jämförelsenormen är avdrag för pensionssparande en skatteförmån. Sparandet sker ju med obeskattade medel. Eftersom utbetalningar från privat pensionssparande är skattepliktiga, utgörs skatteförmånen enligt skatteutgiftsredovisningen av skillnaden i marginalskatt vid inbetalningstillfället och marginalskatten på utfallande pensioner.

Jämförelsenormen innebär också att det faktum att värdeökningar på privata bostäder beskattas först vid avyttring ses som en skatteförmån. Att kapitalvinstskatten sedan kan skjutas upp innebär ytterligare en skatteförmån och ett skatteuppskov. Uppskovsmöjligheten ger upphov till en skattekredit och den skattefria räntan på denna skattekredit utgör en skatteutgift som avser skatt på kapital.

Skatteutgiftsredovisningen har utvecklats successivt sedan den första redovisningen 1996. Denna utveckling har inte direkt avspeglat sig i hur de skatteuppskov som vi här studerar redovisas. Regeländringar som rör uppskoven syns generellt inte i skatteutgiftsredovisningen. I dag är det heller

<sup>69</sup> Fram till och med 2007 lämnades skatteutgiftsredovisningen som en bilaga till den ekonomiska värpropositionen. 2008 års redovisning av skatteutgifter lämnades i form av en särskild skrivelse till riksdagen. Se skr. 2007/08:123, *Redovisning av skatteutgifter 2008*.

<sup>70</sup> Skr. 2007/08:123, s. 13.

<sup>71</sup> För inkomstbeskattningen gäller bland annat att allt sparande ska ske med beskattade inkomster och att utfallande sparbelopp inte ska beskattas. Värdestegringar ska dessutom beskattas löpande när de uppkommer och inte när de realiseras.

inte möjligt att via skatteutgiftsredovisningen få någon uppfattning om hur stora skatteuppskov bostadsuppskovet respektive pensionssparavdraget resulterar i. För närvarande redovisar regeringen att det finns en skatteutgift kopplad till pensionssparavdraget men gör inga försök att uppskatta storleken på skatteutgiften. Fram till och med 2000 års skatteutgiftsredovisning beräknade regeringen dock den skatteutgift som hör till pensionssparavdraget. Hur beräkningen gått till är inte möjlig att utläsa.<sup>72</sup>

Den skatteutgift som redovisas med anledning av bostadsuppskovet är visserligen beräknad men hopslagen med den skatteutgift som följer av att avkastning på bostadskapitalet inte beskattas löpande, såsom normen säger, utan först vid avyttring. Tillsammans redovisas de under namnet Värdeförändring på egna hem. Enligt Finansdepartementet beror detta på att det för närvarande saknas uppgifter över genomsnittliga innehavstider för uppskoven. Följer man skatteutgiftsredovisningen över tid framgår dock att bostadsuppskovet har gått från att ha redovisats som en egen skatteutgift till att bakas ihop med först en och sedan två andra skatteutgifter. Dessutom har uppskovet gått från att ha redovisats som en skatteutgift under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik till att vara skattetekniskt motiverat<sup>73</sup>. De begränsningar av bostadsuppskovet som infördes 2008 är svåra att utläsa i skatteutgiftsredovisningen. Det tycks dock som att räntebeläggningen av uppskovsbeloppet fått till följd att den skatteutgift som regeringen redovisar i skatteutgiftsredovisningen halverats.

<sup>72</sup> Det finns två metoder för att beräkna skatteutgifter i form av skatteuppskov/pensionssparavdrag. Den vanligaste metoden för att beräkna skatteuppskov är kassaflödesmetoden. En annan metod är nuvärdesmetoden. Se Caminada, K. and Goudswaard, K. (2008), *Revenue effects of tax facilities for pension savings*, Department of Finance Canada (2001), *Present-Value Tax Expenditure Estimates of Tax Assistance for Retirement Savings*.

<sup>73</sup> Med skattetekniskt motiverade skatteutgifter avser regeringen skatteutgifter som uppkommit till följd av den praktiska hanteringen i skattesystemet. Det kan handla om administrativa skäl såsom enkelhet och legitimitet, administrativa mål eller rena fördelningsmål.



## 4 Långa skatteuppskov och internationella risker

Skatteuppskov med en lång tidshorisont innebär en osäkerhet kring när pengarna kan komma att återföras till beskattning. En ökad rörlighet till följd av den pågående internationaliseringen innebär däremot en ökad risk för att pengarna inte kommer tillbaka. EG-rätten skyndar på utvecklingen mot ökad rörlighet genom att se till att skatteregler som inte främjar rörlighet måste ändras eller avvecklas. I detta avsnitt granskar vi vilken information som finns kring dessa frågor och hur regeringen redovisat och bedömt de risker som är förknippade med en lång tidshorisont och en ökad rörlighet.

### 4.1 Lång tidshorisont innebär ett stort mått av osäkerhet

Det finns inte någon given tidsgräns för hur långa skattekrediter de två skatteuppskoven vi har studerat kan innebära. På kapitalvinster vid försäljning av privatbostad kan man få uppskov med skatten ända tills taxeringen året efter det att man säljer sin sist ägda bostad. Uppskovets längd och storlek blir därmed beroende av när man sålde sin första bostad, hur lång tid som förflutit mellan den första och sista bostaden samt hur många bostäder man ägt däremellan. För pensionssparavdraget gäller att det skatteuppskov som avdraget resulterar i ska återföras till beskattning vid pensioneringen, dock tidigast vid 55 års ålder. Hur långa skatteuppskov som pensionssparavdraget därmed kan ge upphov till beror på när, vid vilken ålder, som enskilda individer väljer att påbörja ett pensionssparande med avdragsrätt och när de sedan väljer att gå i pension.

Genom att skatteuppskoven inte är tidsbestämda finns de skattekrediter som bildas till följd av uppskoven ofta kvar väldigt länge. Många gånger handlar det om skattekrediter som kan ha upparbetas under flera decennier. Detta innebär ett stort mått av osäkerhet kring när skatteuppskoven kan komma att återföras till beskattning. De långa tidshorisonterna kan även urholka värdet av skatteuppskoven genom att de belopp som återförs till beskattning blir mindre värda jämfört med när uppskoven beviljades.<sup>74</sup>

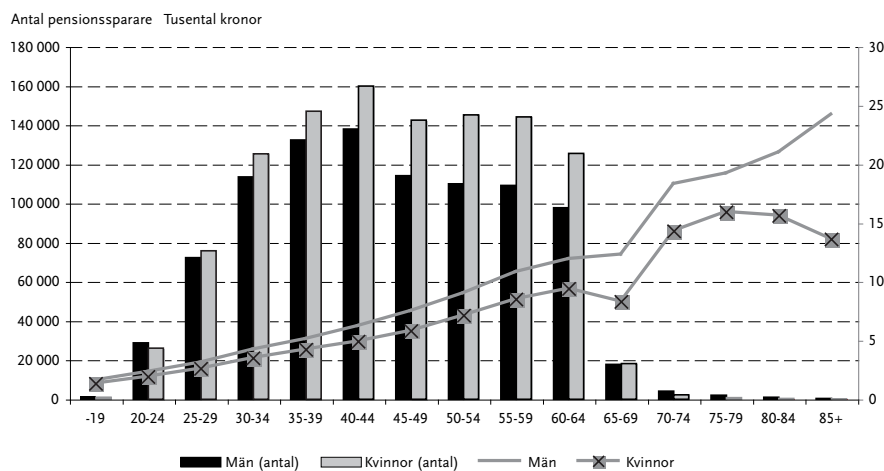
<sup>74</sup> Den nyligen införda räntebeläggningen av bostadsuppskovet och det faktum att även avkastningen på pensionssparande beskattas löpande och vid uttag kan dock sägas kompensera staten för den värdeförlust som följer av de långa tidshorisonterna.

#### 4.1.1 Pensionssparavdraget lönsamt under vissa förutsättningar

Av tidigare kapitel framgår att det genomsnittliga pensionssparavdraget minskade under 1990-talet men att det totala pensionssparavdraget trots detta ökade fram till och med 2000 för att därefter ha legat på ungefär samma nivå. Olika uppskattningar indikerar också att de ackumulerade pensionssparavdragen i dag uppgår till betydliga belopp. Även försiktiga beräkningar antyder att det kan röra sig om cirka 400–500 miljarder kronor. Det kommer därmed sannolikt att ta tid innan dessa belopp har återförts till beskattning. Detta oavsett om det totala pensionssparavdraget nu kommer att minska till följd av att avdraget begränsats beloppsmässigt till 12 000 kronor per år. Detta är dock något som regeringen inte har diskuterat närmare i sina bedömningar.

Det finns också en risk att det kan dröja innan begränsningen av pensionssparavdraget till 12 000 kronor per år får avsedd effekt. Som framgår av diagram 4.1 har de som pensionssparar mer än 12000 kronor per år i genomsnitt hittills varit relativt få och framför allt utgjorts av personer över 65 år.

**Diagram 4.1.** Antal pensionssparare och genomsnittligt pensionssparavdrag i tusental kronor inkomståret 2007 fördelat på ålder och kön



Källa: SCB samt egen bearbetning.

En trend som kan påskynda återföringen av den uppskjutna beskattningen är att fler och fler har börjat ta ut sina privata pensioner. Enligt en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESS) har det privata pensionsparandets del av den totala pensionen ökat mellan 1996 och 2002 från cirka 5 till cirka 8 procent i åldersgruppen 65–69 år.<sup>75</sup> Även om andelen fortfarande är relativt låg ökar den stadigt. Det årliga taxeringsutfallet indikerar också att

<sup>75</sup> ESS (2007), *Ett svårslaget pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*.



utbetalningar från privata pensioner som andel av totala pensioner (inklusive skattepliktig livränta) har ökat. År 2000 uppgick andelen privata pensioner till 7,4 procent för att 2006 ha ökat till 9,3 procent.<sup>76</sup>

Utbetalningar från privata pensioner har även ökat i relation till avdragsbeloppen. År 2000 uppgick de totala utbetalningarna från privata pensioner till ungefär samma belopp som det totala pensionssparavdraget (12 miljarder kronor). För 2006 uppgick utbetalningar av privata pensioner till nästan 20 miljarder kronor medan pensionssparavdraget uppgick till knappt 13 miljarder kronor. För närvarande verkar därmed skattebortfallet till följd av pensionssparavdraget vara lägre än den skatteintäkt som utbetalning av privata pensioner genererar. Rent kassamässigt ser systemet därmed ut att gå med plus.

Dagens utbetalningar av privata pensioner är dock ett resultat av avsättningar och avdrag som kan ha gjorts för flera decennier sedan. Dessutom omfattar utbetalningarna även upparbetad avkastning på de avsatta beloppen. För att ta reda på kostnaden för pensionssparavdraget på sikt räcker det inte att jämföra avdrag och utbetalningar för samma år. I stället krävs att man följer avdrag ett visst år till dess de börjar betalas ut. Detta kräver kännedom om framtida skatter, avkastning med mera, vilket vi naturligtvis inte har. Dessa informationsbrister är förstås besvärande men de är inte omöjliga att hantera. OECD har i en rapport uppskattat kostnaden för pensionssparavdrag i samtliga OECD-länder.<sup>77</sup> Av OECD:s rapport framgår att kostnaden för det svenska systemet (inklusive tjänstepensioner) är mindre än för de flesta OECD-länder. Detta beror på att Sverige beskattar utfallande pensioner relativt högt och att även avkastningen på pensionssparandet beskattas i Sverige. Enligt OECD:s beräkningar kan det svenska systemet till och med vara lönsamt under vissa förutsättningar.<sup>78</sup>

#### 4.1.2 *Bostadsuppskovet dyrt i dag och på sikt*

När det gäller de ackumulerade bostadsuppskoven så växer dessa fortfarande. Fler uppskov medges än vad som återförs till beskattning. Taxeringsåret 2008 beviljades totalt 42,3 miljarder kronor i uppskovsbelopp medan återförda uppskov uppgick till 13,1 miljarder kronor. Nettot av beviljade minus återförda uppskov uppgick därmed till 29,2 miljarder kronor.

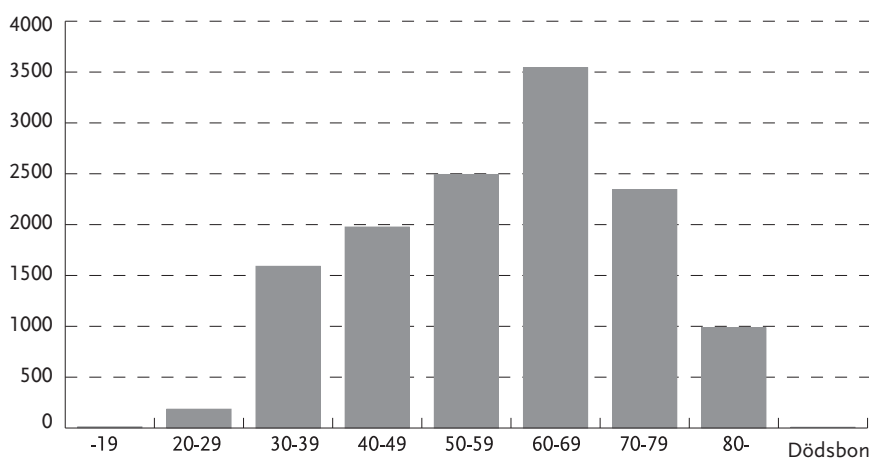
Av diagram 4.2 framgår att återföring av uppskovsbelopp till största delen tycks ske i åldersgruppen 60–69 år. En möjlig förklaring till detta kan vara att många väljer att återföra sitt uppskov i samband med att de säljer sin bostad inför pensioneringen.

<sup>76</sup> SCB, statistikdatabaser.

<sup>77</sup> OECD (2004).

<sup>78</sup> Detta gäller om diskonteringsräntan sätts lägre än rådande marknadsränta och om beskattningen av utfallande pensioner är tillräckligt hög.

Diagram 4.2. Återförda bostadsuppskov taxeringsåret 2008, miljoner kronor



Källa: Skatteverket.

Även om det nu har införts en möjlighet till frivillig återföring av bostadsuppskov kommer det sannolikt att ta lång tid innan den ackumulerade uppskovsstocken börjar minska.<sup>79</sup> Det är även oklart om de begränsningar av uppskoven som gäller sedan 2008 kommer att vara tillräckliga för att förhindra att uppskovsstocken fortsätter att växa. Regeringen har inte redovisat någon bedömning i frågan. I förarbetena till fastighetskatte reformen konstaterade regeringen dock att den geografiska utvidgningen av uppskovssystemet både medför kontrollproblem och en ökad risk för att basen för kapitalvinstskatten eroderas i framtiden.<sup>80</sup>

## 4.2 Anpassning av skatteuppskoven till EG-rätt

Långa tidsbestämda skatteuppskov innebär en osäkerhet kring när skatteuppskoven kommer att återföras till beskattning. En ökad rörlighet över nationsgränserna förstärker denna osäkerhet men innebär också en risk att skatteuppskoven inte återförs över huvud taget.

Skillnader i skatteregler mellan länder kan påverka rörligheten över nationsgränserna för kapital och människor. Ur ett EG-rättsligt perspektiv är detta inget problem så länge som skattereglerna inte missgynnar gränsöverskridande rörlighet eller transaktioner i förhållande till rörlighet inom landet. Skatteregler som innebär att gränsöverskridande situationer behandlas mindre förmånligt än motsvarande nationella situationer anses däremot i de flesta fall strida mot EG-rätten.<sup>81</sup> Det finns numera en mycket omfattande praxis från EG-domstolen där domstolen prövat och underkänt nationella skatteregler eftersom dessa inte anses förenliga med EG-fördraget.<sup>82</sup>

79 Möjligheten till frivillig återföring och att få uppskov med delar av kapitalvinstbeskattningen infördes genom prop. 2006/07:19, bet. 2006/07:SkU7, rskr. 2006/07:71.

80 Finansdepartementet (2007d), *Reformerad beskattning av bostäder*, s. 90 samt prop. 2007/08:27, s. 110.

81 EG-fördraget är överordnat den svenska skattelagstiftningen, vilket innebär att nationella myndigheter och domstolar är skyldiga att sätta skatteregler som strider mot fördraget åt sidan. Denna princip är inte fördragsfäst utan har fastställts och preciserats av EG-domstolen i en rad rättsfall. I prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*, s. 529–530, anger regeringen även att "svenska myndigheterna skall [...] respektera EG-rättens verkningar och inte tillämpa eventuella svenska regler som är motstridande".

82 Ståhl, K. (2006), *Skatterna och den fria rörligheten inom EU – svensk skatterätt i förändring?*

#### 4.2.1 *Inget alternativ till utvidgat bostadsuppskov har diskuterats*

I februari 2006 stämde EU-kommissionen Sverige inför EG-domstolen för fördragsbrott genom diskriminerande lagstiftning. Enligt kommissionen utgjorde de svenska bostadsuppskavsreglerna ett hinder för den fria rörligheten på den inre marknaden eftersom reglerna innehöll en restriktion om att både den sålda och den nyanskaffade bostaden måste ligga i Sverige för att bostadsuppskov skulle medges. I början av 2007 slog EG-domstolen fast att de svenska reglerna stred mot fördraget.<sup>83</sup>

Redan innan EG-domstolens dom meddelades hade Sverige valt att acceptera kommissionens stämningsansökan och meddelat att reglerna skulle ändras. I början av 2007 utvidgades därmed de svenska bostadsuppskavsreglerna till att gälla inom hela EES-området.<sup>84</sup> Detta innebär att bostadsuppskov numera medges även om den nya bostaden finns i ett annat EES-land. Några alternativ till att utvidga bostadsuppskovssystemet för att anpassa det till EG-rätten togs inte fram i de förarbeten som föregick utvidgningen. Med tanke på att formen med uppskjuten beskattning nästan inte förekommer i något annat land inom EU (eller OECD) hade ett alternativ kunnat vara att i stället avveckla systemet.<sup>85</sup> En remissinstans (Boverket)<sup>86</sup> ansåg att en avveckling av systemet vore att föredra framför en utvidgning men detta bemöttes inte av regeringen i propositionen.

#### *Skatteverkets ställningsstagande föregick lagstiftning*

Om skatteregler som anses strida mot fördraget får stå kvar oförändrade är Skatteverket (och/eller domstolarna) skyldiga att sätta reglerna åt sidan. Redan innan kommissionen lämnade sin stämningsansökan till EG-domstolen hade Skatteverket också slagit fast att delar av regelsystemet för bostadsuppskov innebar ett hinder för den fria rörligheten inom EU.<sup>87</sup> Enligt Skatteverkets bedömning gick det inte att rättfärdiga att försäljning av bostäder i annat EU-land behandlades annorlunda än motsvarande försäljning av bostäder inom landet. Tillämpningen av de svenska reglerna hade därmed börjat förändras redan innan lagstiftningen ändrades.

Kommissionen var dock inte riktigt nöjd med hur de svenska uppskavsreglerna hade ändrats för att anpassas till EG-rätten eftersom de enligt kommissionen inte omfattade ägar- och andelslägenheter. I oktober 2007 lämnade Skatteverket ett ställningsstagande där det anges att uppskavsreglerna även omfattar ägarlägenheter utomlands.<sup>88</sup> I och med detta tycks

<sup>83</sup> EG-domstolens dom av den 18 januari 2007 (C-104/06, kommissionen mot Sverige).

<sup>84</sup> Prop. 2006/07:19, bet. 2006/07:SkU7, rskr. 2006/07:71.

<sup>85</sup> I många andra länder medges ofta fullständig skattefrihet om bostaden varit i säljarens ägo i mer än något år. Se OECD (2006), *Taxation of capital gains of individuals*.

<sup>86</sup> Boverkets yttrande 2006-08-22, dnr 2011-2645/2006.

<sup>87</sup> Skatteverkets ställningsstagande 2005-02-24, dnr 130 103669-05/111.

<sup>88</sup> Skatteverkets ställningsstagande 2007-10-30, dnr 131 649571-07/111.

kommissionen ha avstått från att gå vidare med frågan. Turerna kring EES-utvidgningen av bostadsuppskovet visar därmed att även Skatteverkets ställningstaganden spelar en viktig roll när det gäller att anpassa svenska skatteregler till EG-rätten.<sup>89</sup>

#### 4.2.2 Dom i danskt mål bakom ändrat etableringskrav

Det särskilda etableringskrav som inneburit att en pensionsförsäkring måste vara meddelad i Sverige för att pensionssparavdrag ska medges har nu ändrats till att även omfatta pensionsförsäkringar meddelade i andra EES-länder. Samtidigt hävdades det flyttstopp som infördes i början av 2007.

Bakgrunden till både flyttstoppet och utvidgningen var EG-domstolens dom i det så kallade Danmarksmålet.<sup>90</sup> I domen slår domstolen fast att det danska etableringskravet inte kan anses förenligt med EG-rätten. Eftersom det svenska etableringskravet hade en liknande utformning som det danska innebar domslutet i Danmarksmålet en möjlighet för svenskar att flytta sitt pensionssparande till utländska bolag. För att förhindra en sådan flytt och värna om framtida skatteintäkter infördes flyttstoppet<sup>91</sup> under den tid som nya EG-anpassade regler togs fram.<sup>92</sup>

De nya reglerna innebär att individer kan flytta sina pensionsförsäkringar både inom Sverige och inom EES utan några skattekonsekvenser.<sup>93</sup> Detta under förutsättning att pensionsförsäkringsavtalet innehåller en flytträtt, vilket inte alltid gäller för äldre avtal.<sup>94</sup> Effekten av det ändrade etableringskravet är att den som tecknar en pensionsförsäkring kan göra pensionssparavdrag för premien oavsett om försäkringen tecknas i Sverige eller inom EES.<sup>95</sup>

Liksom i fallet med EES-utvidgningen av bostadsuppskovet har inte några egentliga alternativ till det ändrade etableringskravet diskuterats vad gäller det privata pensionssparandet.<sup>96</sup> Möjligheten att slopa avdragsrätten och i stället införa skattefrihet vid uttag som för annat sparande diskuterades dock som ett alternativ till ett ändrat etableringskrav av Pensionskatteutredningen. Som vi tidigare har nämnt lades utredningen dock ned innan den hade lämnat något betänkande.<sup>97</sup>

<sup>89</sup> Skatteverkets ställningstaganden i rättsliga frågor är inte bindande för någon annan än Skatteverket självt men eftersom Skatteverket har att tillämpa skattelagarna får de betydelse.

<sup>90</sup> Dom den 30 januari 2007, kommissionen mot Kungariket Danmark, mål nr C-150/04.

<sup>91</sup> Flyttstoppet avsåg både privat pensionssparande och tjänstepensionssparande. Se skr. 2006/07:47, *Meddelande om kommande ändringar av skatteregler för pensionsförsäkring*.

<sup>92</sup> Efter domen i Danmarksmålet har EG-domstolen avgjort ett liknande mål mot Belgien, vilket bekräftar utgången i Danmarksmålet. Mål C-522/04, kommissionen mot Konungariket Belgien.

<sup>93</sup> Tidigare fanns möjlighet att flytta kapitalet i en pensionsförsäkring inom Sverige om försäkringsavtalet så tillät.

<sup>94</sup> För att flytträtten ska gälla krävs att en särskild klausul tagits in i försäkringsavtalet i fråga. Alla nytecknade pensionsförsäkringar måste ha flytträtt inskrivet i försäkringsavtalet.

<sup>95</sup> Den som väljer att köpa en utländsk försäkring blir dock själv skattskyldig för avkastningsskatt.

<sup>96</sup> För tjänstepensionssparandet diskuterades däremot ett alternativ till utvidgat etableringskrav i en departementspromemoria från 2003. Se Ds 2003:65, *Beskattningen av livförsäkringar och EG-rätten*.

<sup>97</sup> Dir. 2004:99. Utredningens PM finns att tillgå på Riksarkivet.

#### 4.2.3 En mer komplicerad skattekontroll

Utvidgningen av reglerna för de båda skatteuppskoven till att gälla inom hela EES-området innebär att skattekontrollen blir mer komplicerad. Framför allt gäller detta Skatteverkets möjligheter att få information om skatteuppskoven utanför Sveriges gränser. Detta gäller inte bara för nya skatteuppskov utan kan även komma att gälla uppskov som kan ha upparbetats under lång tid.

Ett stort problem är att flertalet EES-länder för närvarande saknar centrala fastighetsregister varur Skatteverket skulle kunna få automatisk information om innehav och avyttringar av bostäder. Skatteverkets möjligheter att på annat sätt begära ut information om kapitalvinster vid bostadsförsäljningar från en skattemyndighet i det nya bosättningslandet är också begränsade. Endast om kapitalvinsten från bostadsförsäljningar också beskattas i det nya bosättningslandet kommer den utländska skattemyndigheten att ha någon information att bidra med.<sup>98</sup> För att stärka skattekontrollen och säkerställa att beskattning av uppskovet kan ske när den nya bostaden säljs har det därför införts en skyldighet för uppskovsinnehavare med ett EES-uppskov att årligen lämna kontrolluppgifter till Skatteverket som styrker uppskovet.<sup>99</sup> Någon motsvarande uppgiftsskyldighet finns inte om den nya bostaden ligger i Sverige. I det senare fallet får Skatteverket automatiskt dessa uppgifter från fastighetsregistret respektive bostadsrättsföreningar.<sup>100</sup>

Utvidgningen av pensionsparavdraget innebär i sin tur att det blir svårare att kontrollera kopplingen mellan avdragsrätten och beskattningen av utbetalningarna från en pensionsförsäkring. För att stärka skattekontrollen har det införts krav på att alla försäkringsbolag både i Sverige och i EES-området ska lämna kontrolluppgifter till Skatteverket om pensionsförsäkringen eller pensionskapitalet flyttas.<sup>101</sup> Vidare har det införts en skärpt avskattningsregel vilken innebär att försäkringstagaren efter viss tid beskattas för värdet av försäkringen som inkomst av tjänst om kontrolluppgift inte lämnas.

Syftet med de nya kontrollsystemen och upplysningsplikten är att de ska säkerställa framtida skatteintäkter. Genom kontrollsystemen är tanken att det ska bli möjligt att följa uppskovet eller avdraget från det att det medges till dess det återförs. Med tanke på att det många gånger kan gå decennier innan den uppskjutna beskattningen återförs och att den också kan flyttas mellan olika EES-länder ställs stora krav på systemen.

För bostadsuppskoven är risken att de nya reglerna inte förmår hantera bostadsuppskovsbelopp i mer komplicerade fall, till exempel om en person som fått uppskov vid köp av bostad i ett EES-land väljer att flytta till ytterligare ett annat land inom EES. Vid flera förvärv utomlands eller om Skatteverket

<sup>98</sup> Ofta finns krav på att säljaren ska ha ägt bostaden ett visst antal år för att slippa skatten vid en försäljning. Se OECD (2006).

<sup>99</sup> Prop. 2006/07:19, bet. 2006/07:7, rskr. 2006/07:71.

<sup>100</sup> Ståhl, K. (2006).

<sup>101</sup> Prop. 2007/08:55, bet. 2007/08:SkU24, rskr. 2007/08:155. Vissa remissinstanser påpekade att det inte är säkert om ett sådant avtalsvillkor är förenligt med EG-rättens krav på fri rörlighet.

av annan anledning tappar kontakten med den skattskyldige och uppskovsbeloppen blir det även svårt för Sverige att hämta in den ränta (schablonintäkt) som införts på uppskovsbeloppen.<sup>102</sup>

Effekten på de offentliga finanserna om uppskoven inte återförs till beskattning kan illustreras med de bedömningar som regeringen redovisade i samband med att bostadsuppskovet utvidgades till att gälla inom hela EES.<sup>103</sup> I den proposition som föregick utvidgningen bedömdes att utvidgningen skulle kunna medföra 2 000 tillkommande uppskov per år med en genomsnittlig innehavstid på tio år. Den offentligfinansiella effekten för dessa utlandsuppskov beräknades (vid en diskonteringsränta på 5 procent) till en skattecredit på 80 miljoner kronor. Om uppskoven inte återförs till beskattning så går skattecrediten förlorad, vilket innebär att kostnaden för offentlig sektor blir betydligt högre. Vid en kapitalvinstskatt på 22 procent blir kostnaden i stället 220 miljoner kronor.

I fallet med utländska pensionsförsäkringar kan problem uppstå om den skattskyldige endast fått pensionssparavdrag för vissa år. Utfallande belopp måste då delas in i en skattepliktig och en icke skattepliktig del, vilket försvåras om lång tid förflutit sedan avdrag medgavs och pensionsförsäkringen dessutom har flyttats mellan olika länder.<sup>104</sup>

Både EES-utvidgningarna av bostadsuppskovet och pensionssparavdraget innebär att skatteintäkterna blir mycket svårkontrollerade den utökade skattekontrollen till trots. I budgeten för 2009 har regering och riksdag dock tillskjutit ytterligare resurser till Skatteverket. Dessa resurser är bland annat avsedda för arbetet med internationell skattekontroll.<sup>105</sup>

#### 4.2.4 Pensionering utomlands innebär ytterligare risk men den är svår att kvantifiera

Genom det ändrade etableringskravet för pensionssparavdrag kan det i framtiden bli allt vanligare med pensionsutbetalningar från utländska försäkringsbolag. Det kan även komma att bli vanligare att svenskar väljer att pensionera sig utomlands.

Utvandringen från Sverige har mer än fördubblats de senaste 20 åren och trenden är fortsatt stark. Enligt SCB uppgick utvandringen från Sverige under 2006 till den högsta siffran som uppmätts sedan 1892. I sin befolkningsframskrivning räknar SCB också med en fortsatt ökad utvandring fram till 2050.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Skatteverket har i ställningstagande 2007-12-20, dnr 131 745783-07/111, bedömt att schablonintäkten kan beskattas även om en person bor utomlands och har hemvist i ett land med vilket Sverige har skatteavtal.

<sup>103</sup> Se prop. 2006/07:19 samt Finansdepartementet (2006).

<sup>104</sup> Intervju Skatteverkets huvudkontor, 2008-11-03.

<sup>105</sup> Prop. 2008/09:11, utg.omr. 3, bet. 2008/09:SKU1, rskr. 2008/09:87.

<sup>106</sup> SCB statistikdatabasen, SCB (2006), *Sveriges folkmängd 31/12 2006, definitiva uppgifter* samt SCB (2008), *Sveriges framtida befolkning 2008–2050*.

En av orsakerna till den ökade utvandringen är att allt fler pensionärer söker sig utomlands, vilket bland annat är en följd av att dagens pensionärer är mer aktiva och resvana än tidigare generationer. Enligt en undersökning från 2005 uppgav 26 procent av personerna födda 1945–1954 att de kan tänka sig att flytta utomlands som pensionärer.<sup>107</sup> Detta motsvarar cirka 300 000 personer de kommande tio åren. Flyttplanerna finns hos alla samhällsklasser oavsett inkomst- och utbildningsnivå. Under senare år har även ett antal konsultföretag växt fram som specialiserat sig på pensionering utomlands. Både möjligheten att ta med uppskovsbeloppet vid fastighetsförsäljning till annat EES-land och möjligheten att flytta sitt pensionssparande (och uttag av pension) lyfts särskilt fram av dessa bolag.

Frågan vad som händer med beskattningen av pensionsförsäkring vid utflyttning ur landet har diskuterats sedan lång tid tillbaka. I samband med att pensionsparavdraget begränsades beloppsmässigt i mitten av 1970-talet konstaterade föredragande statsråd att Sverige i stor utsträckning avstått från beskattningsrätten av pensionsutbetalningar vid bosättning utom landet. För att komma åt detta problem krävdes en revidering av rådande dubbelbeskattningsavtal.<sup>108</sup>

Finansdepartementet har bekräftat att tillämpningen av olika skatteavtal kan innebära begränsade möjligheter att beskatta utfallande pensionsbelopp vid utflyttning trots att pensionsparavdrag medgivits.<sup>109</sup> I vissa fall förlorar Sverige beskattningsrätten helt för pensioner utbetalade från Sverige och i andra fall behålls beskattningsrätten.<sup>110</sup> Detta kan låta motsägelsefullt men beror på att skatteavtalen kommer till i en förhandlingssituation. Sverige brukar försöka förhandla bort hemvistbeskattning av pensioner i förhandlingarna men lyckas inte alltid. Till detta kommer att kapitalet kan flyttas ut från Sverige till ett annat EES-land än det där individen bosatt sig. Det medför att Sverige inte längre är källstat och kan då få svårt att återropa avtalet efter det att en individ flyttat utomlands.

Det har inte gjorts någon uppskattning av den risk för förlorad beskattningsrätt som Sverige tar på grund av avtalen. Enligt Finansdepartementet är en sådan inte heller helt lätt att göra eftersom avtal för avtal måste analyseras och ställas i relation till det antal personer som kan komma i fråga och det kapital de kan ha samlat.

<sup>107</sup> Lindgren, M., mfl. (2005) *Rekordgenerationen – Vad de vill och hur de tänker*.

<sup>108</sup> Prop. 1975/76:31, s. 136 f. Se även bet. SkU 1975/76:20 med anledning av propositionen 1975/76:31 om ändrade beskattningsregler för pensionsförsäkringar, m.m. jämte motioner, s. 51.

<sup>109</sup> Finansdepartementets skatteavdelning, e-post, 2008-10-27. Skatteavtalen bygger vanligtvis på OECD:s modellavtal, vilket har hemvistbeskattning som huvudregel för pensioner.

<sup>110</sup> Om skatteavtalet är ett exemptavtal förlorar Sverige beskattningsrätten och om avtalet är ett creditavtal behåller Sverige beskattningsrätten.





## 5 Bedömningar av skatteuppskovens effekter och måluppfyllelse

Utöver de önskvärda effekter som en ekonomisk-politisk åtgärd kan förväntas ha, den så kallade samhällsekonomiska nyttan, finns i allmänhet också en rad kostnader eller icke önskvärda effekter förknippade med åtgärden i fråga. En viktig del i att kunna utforma åtgärden så att den ger bästa möjliga effekt samtidigt som de mindre önskvärda effekterna minimeras är därför att skaffa sig en bild av åtgärdens verkan i ett större samhällsekonomiskt perspektiv.<sup>111</sup>

För att ta fram en så fullständig bild som möjligt över en åtgärds samhällsekonomiska konsekvenser behöver man konkretisera det problem som ska lösas. Vidare behöver man beskriva hur den föreslagna reformen löser detta problem. Därutöver behöver man undersöka om den föreslagna åtgärden är effektivare än andra medel för att uppnå samma mål. Eftersom kostnaderna och intäkterna av en reglering inte alltid träffar samma grupper i samhället är fördelningsanalyser ofta en viktig del i den sammantagna konsekvensbedömningen av regeländringars effekter. Alla bedömningar bör bygga på tillgänglig empirisk evidens och kunskap. Det är även viktigt att regleringar som funnits ett tag utvärderas för att se om de fortfarande uppfyller sina syften.<sup>112</sup>

Som vi tidigare nämnt är det de långa löptiderna som skiljer uppskjuten beskattning från andra ekonomisk-politiska reformer. I många fall är det sannolikt att pensionssparavdraget och bostadsuppskovet rör flera årtionden. Det kan finnas skäl att tro att uppskovens långsiktiga effekter avviker från de kortsiktiga effekterna, och det är därför viktigt att beskrivningar och bedömningar av detta finns med.

I det följande redogör vi för hur regeringen i förarbetena till de ändringar som beslutats rörande uppskoven redogjort för fördelningseffekter och ekonomisk risk för enskilda medborgare. Därutöver undersöker vi även i vilken utsträckning regeringen utvärderat eller använt sig av utvärderingar av skatteuppskoven i sina bedömningar.

<sup>111</sup> Av lagen (1995:1059) om statsbudgeten framgår bland annat att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet. Med det menas att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål som riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Vikten av konsekvensbedömningar vid utformningen av regelreformer framgår både av regeringskansliets interna riktlinjer och i IMF:s rekommendationer för hantering av skatteutgifter och i OECD:s principer om kvalitetskrav vid regelreformer.

<sup>112</sup> Se OECD (2005) och IMF (2007).

## 5.1 Begränsad redovisning av fördelningsanalyser

Fördelningseffekter kan redovisas utifrån socioekonomisk grupp, inkomst, hushållstyp, boendeform, region med mera. Detta beroende på vilka fördelningseffekter som kan anses vara relevanta i olika fall. I de flesta fall har regeringen valt att inte redovisa några fördelningseffekter i förarbetena till de olika reformer av skatteuppskoven som vi har studerat. I de fall regeringen har redovisat fördelningseffekter har man i huvudsak valt att studera hur förslagen påverkar hushållens ekonomiska standard.<sup>113</sup>

De begränsningar av bostadsuppskovet som infördes för att finansiera fastighetsskattereformen bestod av flera delar. I den proposition som föregick reformen framhöll regeringen att reformens alla delar bör utvärderas fördelningsmässigt som ett paket.<sup>114</sup> Det går därför inte att utläsa hur enskilda delar av reformen, till exempel de olika begränsningarna i bostadsuppskovet, slår fördelningsmässigt. Enligt regeringen är den sammantagna fördelningspolitiska effekten av paketet dock acceptabel. Samtidigt påpekar regeringen att enskilda delar kan ha effekter som inte är fördelningspolitiskt önskvärda. Regeringen nämner dock inte vilka dessa är, hur stora de kan vara och vem de drabbar.

Något resonemang kring de långsiktiga fördelningseffekterna av reformen finns inte heller. Att det är de som av olika orsaker i framtiden ska sälja sina bostäder som är förlorarna, liksom framtida presumtiva uppskovstagare borde också klargöras. En dryg fjärdedel av fastighetsskattesänkningen betalas nämligen av dem som sedan tidigare redan har ett bostadsuppskov. Regeringen räknar med att dessa kommer att behålla sina uppskov och betala räntan. För ett hushåll med ett uppskov på 1 000 000 kr ökar den årliga boendekostnaden med cirka 5 000 kronor om året.

Av de förändringar av pensionssparavdraget som vi har gått igenom har regeringen vid två tillfällen diskuterat vilken fördelningspolitisk profil avdragsförändringen får i förarbetena till förändringarna.<sup>115</sup>

I samband med att avdraget för pensionssparande begränsades som ett led i finansieringen av Sveriges EU-medlemskap bedömde regeringen att den föreslagna avdragsrätten skulle innebära en betydligt bättre fördelningspolitisk profil än den nuvarande. Baserat på hur pensionssparavdragen hade fördelat sig tidigare år skulle fortfarande 90 procent av alla pensionssparare kunna göra fullt avdrag för sina pensionsinbetalningar. Några beräkningar eller illustrationer redovisades emellertid inte.<sup>116</sup>

<sup>113</sup> Hushållens ekonomiska standard definieras som disponibel inkomst på hushållsnivå justerad för vilken försörjningsbörda hushållen har. Försörjningsbördan varierar beroende på hur många vuxna och barn det finns i hushållet.

<sup>114</sup> Se prop. 2007/08:27, s 127.

<sup>115</sup> Se bilaga 1.

<sup>116</sup> Prop. 1994/95:203, s. 43.

Senare studier har dock visat att även om pensionssparandet ökar med stigande inkomst så har tillströmningen av pensionssparare under 1990-talet främst bestått av en ökning av antalet småsparare.<sup>117</sup>

Den senaste begränsningen av pensionssparavdraget utgjorde den huvudsakliga finansieringen av avskaffandet av förmögenhetsskatten. I den proposition som föregick reformen valde regeringen att redovisa de sammantagna fördelningseffekterna för reformen som helhet (det vill säga nettot av den slopande förmögenhetsskatten och det begränsade pensionssparavdraget). Det går därmed inte att utläsa vilka fördelningseffekter som följer av det begränsade avdraget för pensionssparande. Mot bakgrund av hur avdragsprofilen sett ut tidigare år bedömde regeringen dock att begränsningen av pensionssparavdraget i huvudsak borde träffa personer med höga inkomster. Begränsningen av pensionssparavdraget bedömdes därför ge en bättre fördelningsprofil än den tidigare regeln.<sup>118</sup>

### 5.1.1 Kortfattad redovisning av jämställdhetsanalyser

Vid de senaste årens reformer av skatteuppskoven har regeringen även börjat redovisa jämställdhetskonsekvenser av förslagen. Detta är en följd av ett regeringsbeslut om att jämställdhet ska genomsyra regeringens politik.<sup>119</sup>

Den bedömning av jämställdhetskonsekvenser som regeringen gör av de olika begränsningarna av bostadsuppskovet som infördes i samband med fastighetsskatteformen går inte att urskilja var för sig. Regeringen bedömer emellertid att den sammantagna ekonomiska effekten av fastighetsskatteformen är relativt välbalanserad ur ett jämställdhetsperspektiv. Denna bedömning bygger på att knappt hälften av småhusägarna är kvinnor, att kvinnor äger 44 procent av det samlade värdet av alla småhus, att bostadsuppskoven uppvisar en jämn könsfördelning och att kapitalvinsterna för småhus och bostadsrätter fördelar sig ungefär lika mellan män och kvinnor.<sup>120</sup>

Regeringen nämner inte att begränsningarna av bostadsuppskovet och den högre kapitalvinstskatten vid bostadsförsäljningar trots dessa fakta kommer att påverka kvinnors ekonomiska standard i högre utsträckning än mäns. Detta är helt enkelt ett resultat av att män generellt har högre inkomster än kvinnor och visas relativt enkelt med hjälp av den mikrosimuleringsmodell (FASIT) som regeringen använder i sitt analysarbete.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> Konsumentverket (2000), *Privat pensionssparande – slutrapportering av ett regeringsuppdrag*.

<sup>118</sup> Prop. 2007/08:26, s. 57 f.

<sup>119</sup> Protokoll IV 6 vid regeringssammanträde 2004-04-29, dnr. N2004/3108/JÄM.

<sup>120</sup> Prop. 2007/08:27, s. 129 f.

<sup>121</sup> FASIT står för fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar. För en genomgång av hur kvinnors och mäns inkomst- och beskattningsförhållanden skiljer sig åt se Skatteverket (2007), *Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen*.

När det gäller begränsningen av pensionssparavdraget till 12 000 kronor per år har regeringen bedömt att detta kommer att påverka målet om ekonomisk jämställdhet positivt.<sup>122</sup> Detta då förslaget enligt regeringen främst påverkar höginkomsttagare – en grupp som till stor del utgörs av män. Enligt regeringen skulle kvinnor även kunna öka sitt pensionssparande trots begränsningen eftersom de flesta kvinnor sparar mindre än 1 000 kronor per månad. Tillgänglig statistik visar dock att även om män generellt sparar mer än kvinnor så sparar kvinnor många gånger ett högre belopp vid en given inkomst.<sup>123</sup> Regeringens analys av förslagets jämställdhetsaspekter hade därmed tjänat på att sättas in i ett större sammanhang.

## 5.2 Ingen redovisning av konsekvenser för enskilda medborgare

Bostadsinvesteringar och pensionssparandet tillhör livets större ekonomiska beslut för medborgarna. Både det privata pensionssparavdraget och bostadsuppskovet kan beskrivas som en sorts ekonomiskt kontrakt mellan medborgaren och staten med potentiellt lång löptid. De båda uppskoven binder upp uppskovsinnehavaren ekonomiskt på ett sätt som kan vara svårt och/eller dyrt att bryta. Pensionspengarna är mer eller mindre låsta till 55 års ålder och den som har fått ett bostadsuppskov har placerat medlen som den uppskjutna kapitalvinstbeskattningen frigjort i en ny bostad. Detta gör att det i båda fallen kan vara kostsamt för den enskilde att anpassa sig till regeländringar som påverkar systemen.

### 5.2.1 Ekonomisk risk för enskilda medborgare

Utformningen av bostadsuppskovet har ett antal nackdelar ur den enskilde medborgarens perspektiv som följer av att uppskovet avser *skatteunderlaget* och inte *skattebeloppet*. Om en person sålt en bostad under ett visst beskattningsår och gjort en vinst på 100 000 kronor, får hon inte uppskov med att betala beskattningsårets vinstskatt, i detta fall  $100\,000 * 0,22 = 22\,000$  kronor. I stället får hon uppskov med att betala skatt på en kapitalvinst på 100 000 kronor till den skattesats som råder när hon tar fram uppskovet till beskattning. På detta sätt får en ändring av skattesatsen retroaktiva ekonomiska effekter för medborgarna, även om ändringen inte definitionsmässigt utgör så kallad retroaktiv beskattning.<sup>124</sup> För en enskild medborgare är det förstås säkrare att få uppskov med ett bestämt belopp än med ett som kan variera kraftigt.

<sup>122</sup> Prop. 2007/08:26, s. 59.

<sup>123</sup> SCB, statistikdatabaser.

<sup>124</sup> Enligt 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen (1974:152).

När bostadsuppskovet infördes 1994 nämndes inget i propositionen om den risk en medborgare med bostadsuppskov ställs inför. Man poängterade emellertid att det är frivilligt att begära uppskov.<sup>125</sup>

Vid EES-utvidgningen av bostadsuppskoven 2007 infördes möjligheten till delvisa uppskov och frivillig framskattning. Tidigare fanns inte denna möjlighet, vilket enligt regeringen begränsade de skattskyldigas handlingsfrihet.<sup>126</sup> Genom möjligheten till delvisa uppskov och frivillig framskattning har skattskyldiga med bostadsuppskov fått en reell möjlighet att möta en ofördelaktig framtida lagändring utan att behöva sälja sin bostad.

Fastighetsskatteformen innebar två faktorer som påverkar de ekonomiska villkoren för medborgare med redan befintliga bostadsuppskov negativt. För det första höjdes skattesatsen på privatbostadsvinster från 20 till 22 procent och för det andra räntebelades uppskoven.<sup>127</sup> Dessa två faktorer kan innebära att det beslut om att begära uppskov som uppskovsinnehavarna en gång tagit nu, i ljuset av nya regler, är mindre fördelaktigt än att ha skattat fram vinsten vid försäljning, köpt en annan bostad etc. Detta är exempel på retroaktiva negativa effekter för medborgare med uppskov som inte redovisas i propositionen.

Eftersom reglerna tillkännagavs en tid före ikraftträdandet kunde uppskovsinnehavare välja att ta fram sina uppskov till beskattning innan dessa två regeländringar inträdde. Detta lindrade dock bara problemen för dem som har en reell möjlighet att skatta av uppskoven. De införda begränsningarna av bostadsuppskovet (framför allt takbeloppet) riskerar dessutom att medföra inlåsnings- och ogynnsamma bostadssituationer för medborgare med gamla uppskov till stora belopp.<sup>128</sup> Denna risk nämns inte i propositionen, men har förekommit i interna beredningsdiskussioner i Regeringskansliet, enligt tjänstemän i Finansdepartementet.<sup>129</sup>

### *Pensionssparavdrag kan bli en förlustaffär*

Även pensionssparavdraget innebär att individen skjuter upp beskattningen av inkomst och inte själva skattebetalningen som sådan. Tanken bakom pensionssparavdraget är nämligen att individen ska kunna minska sin beskattningsbara inkomst under sitt arbetsliv när inkomsten och marginalskatten är hög och ta upp sparande inklusive avkastning till beskattning vid pensioneringen när inkomsten och marginalskatten är lägre. För individer med en marginalskatt som är lika hög vid avsättnings- som vid uttagstillfället (till exempel individer som enbart betalar kommunalskatt) så försvinner en viktig

125 Prop.1993/94:45, s. 44.

126 Prop. 2006/07:19, s. 43 f.

127 Prop. 2007/08:27.

128 Se även Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik* samt Öberg, A. (2008), *Incitamentseffekter av slopad fastighetsskatt*.

129 Intervju. Finansdepartementets ekonomiska avdelning och skatteavdelning, 2008-10-22.

poäng med att spara med avdragsrätt. Poängen med pensionssparavdraget kan även urholkas om framtida marginalsatser skulle bli avsevärt högre än dagens skatter eller om avgifter och avkastningsskatt håller nere en del av tillväxten i sparandet.

Eftersom pensionssparande med avdragsrätt innebär att sparkapitalet i de flesta fall kommer att vara låst fram till 55 års ålder är det viktigt att de personer som väljer att inleda denna typ av sparande också förstår dess konsekvenser. Detta särskilt om pensionssparavdraget sannolikt inte kommer att vara en lönsam affär för alla.

Regeringen har inte bedömt vilka risker pensionssparavdraget kan medföra för enskilda. I budgetpropositionen för 2008<sup>130</sup> drar regeringen slutsatsen att många personer tycks pensionsspara utan att känna till något om sin framtida pension. Regeringen gör dock inte någon bedömning av vad detta kan bero på.

På senare tid har det även kommit signaler om att en del pensionsparare har fortsatt att spara mer än 1 000 kronor per månad under 2008, vilket innebär en direkt förlustaffär.<sup>131</sup> Sannolikt har dessa pensionsparare inte insett att avdragsbeloppet från och med den 1 januari 2008 är reducerat till 12 000 kronor per år men att även sparbelopp över 12 000 kronor per år trots detta kommer att beskattas som inkomst vid uttag.

### 5.3 Uppskovens måluppfyllelse har inte utvärderats

Vi har hittills fokuserat på vilka konsekvensbedömningar regeringen gjort inför ändringar av skatteuppskoven. Med tanke på hur länge de båda skatteuppskoven har funnits och att deras risker och komplexitet har ökat under senare år är det viktigt att deras måluppfyllelse också utvärderas på ett systematiskt sätt.

#### 5.3.1 *Bristfällig empirisk kunskap kring bostadsuppskovets måluppfyllelse*

Med undantag för när det tidigare bostadsuppskovssystemet slopades i samband med skattereformen 1990–1991 har någon genomlysning av bostadsuppskovets måluppfyllelse och effekter inte gjorts. I en av de utredningar som föregick skattereformen<sup>132</sup> konstaterade kommittén att de tidigare uppskovsreglerna var en högst bristfällig lösning på inlåsningsproblemet av beskattning vid bostadsbyten. Eftersom uppskov endast medgavs vid flyttning till en dyrare bostad, löste ett uppskov med beskattningen inte problemet utan sköt endast upp det. Som vi tidigare har nämnt blev skatte-

<sup>130</sup> Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008, Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten*, s. 15.

<sup>131</sup> Se [http://www.skandiabanken.se/hem/templates/pages/TextPage\\_\\_\\_\\_\\_1901.aspx?month=2008-10-09](http://www.skandiabanken.se/hem/templates/pages/TextPage_____1901.aspx?month=2008-10-09).

<sup>132</sup> SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning, del II, Inkomst av kapital*, s. 73.

reformens lösning på inlåsningsproblem på bostadsmarknaden till följd av kapitalvinstbeskattning därför ett lågt, procentuellt skattetak på intäkterna från bostadsförsäljning.<sup>133</sup>

Anledningen till att ett nytt bostadsuppskovssystem infördes bara ett par år efter skattereformen var att inlåsningsproblemet till följd av kapitalvinstskatten på privatbostadsförsäljningar bedömdes som allvarligt. Varken i den proposition som införde det nya uppskovssystemet eller i den utredning<sup>134</sup> propositionen hänvisar till redovisas något teoretiskt eller empiriskt underlag av hur allvarligt inlåsningsproblemet är rent samhällsekonomiskt. Det finns dock resonemang i propositionen som bygger på anekdotisk evidens där man hänvisar till exempel som anförts i den allmänna debatten.

I propositionen inför avskaffad fastighetsskatt för regeringen en motsäggelsefull argumentation kring inlåsningsproblematiken.<sup>135</sup> Inledningsvis konstaterar man att den empiriska kunskapen om problemet med inlåsnings är mycket svag. Trots det anför man att det inte är önskvärt att höja kapitalvinstskatten alltför mycket med tanke på inlåsnings effekternas kostnader i form av minskad rörlighet på bostads- och arbetsmarknaderna. Samtidigt behandlas inte möjliga inlåsnings effekter till följd av räntebeläggningen av uppskovsbeloppen. När det gäller införandet av ett tak för uppskovsbeloppet, konstaterar regeringen bara att det inte bör ha någon större inverkan på de skattskyldigas möjligheter till bostadsbyten under förutsättning att taket sätts tillräckligt högt.<sup>136</sup>

Även om det är ont om empiriska undersökningar av vinstskatten och skatteuppskovet vid bostadsförsäljningar och deras effekter på rörligheten på bostadsmarknaden så innebär det inte att studier saknas helt. I en av de underlagsrapporter som togs fram i samband med utvärderingen av skattereformen 1990–1991 studerades nämligen inlåsnings effekter till följd av kapitalvinstbeskattningen på bostäder.<sup>137</sup> I studien finner författarna att inlåsnings effekter till följd av kapitalvinstbeskattningen inklusive bostadsuppskovet endast uppstår för hushåll som står inför valet att köpa en ny och billigare bostad.<sup>138</sup> Implikationen av detta är att rörligheten från ett dyrare boende, till exempel stora villor och bostadsrätter, till ett billigare boende, till exempel mindre bostadsrätter och hyresrätter, riskerar att bli mindre än den skulle ha varit om beskattningen sett annorlunda ut. Av studien går det dock inte att avgöra om denna inlåsnings skulle kvarstå även i en situation utan bostadsuppskov.

<sup>133</sup> Prop. 1989/90:110, bet. 1989/90:SkU30, rskr. 1989/90:356.

<sup>134</sup> SOU 1992:47, *Avreglerad bostadsmarknad, del II*. Denna utredning avstod från att lägga fram förslag till lösning av inlåsningsproblematiken med hänvisning till att frågan redan bereddes inom Finansdepartementet.

<sup>135</sup> Prop. 2007/08:27.

<sup>136</sup> *Ibid.*, s. 118.

<sup>137</sup> Se SOU 1995:104, *Skattereformen – en utvärdering*, inklusive bilagor och underlagsrapporter.

<sup>138</sup> Se Skedinger, P. och Lundborg, P. (1995), *Capital Gains Taxation and Residential Mobility in Sweden*.

På senare tid har även ett antal studier från andra länder tittat på inlåsningsproblematiken vid bostadsförsäljningar. Av dessa studier framgår att formen med uppskjuten beskattning nästan inte förekommer i något annat land än Sverige. Inlåsningsproblematiken har i stället lösts med skattebefrielse alternativt mycket låg beskattning på privatbostadsförsäljningar.<sup>139</sup> Det bör här poängteras att även om det svenska bostadsuppskovet är ovanligt i internationella sammanhang så innebär det att den effektiva kapitalvinstbeskattningen på bostäder blir lägre än den formella skattesatsen på 22 procent. Om bostadsuppskovet inte hade funnits skulle den samlade beskattningen vid försäljning av privatbostäder bli mycket hög i ett internationellt perspektiv.<sup>140</sup>

### 5.3.2 *Ingen utvärdering av pensionssparavdraget*

Sedan pensionssparavdraget infördes har ett allmänt pensionssystem både hunnit införas och reformeras. Trots detta har inte pensionssparavdragets effektivitet utvärderats – varken i samband med skattereformen 1990–1991 eller pensionsreformen 1994–1998.<sup>141</sup> Den utredning som tillsattes 2004 för att se över beskattningen av tjänstepensioner och privata pensionsförsäkringar hann aldrig lämna något betänkande innan den lades ned. Några senare utvärderingar av pensionssparavdraget och dess effekter har inte redovisats av regeringen.

Det huvudsakliga syftet med pensionssparavdraget har varit att skapa incitament för enskilda att spara till sin framtida pension. I en av underlagsrapporterna till Kommittén för utvärdering av skattereformen visade författarna med några räkneexempel att pensionssparavdraget även innebar möjligheter till skatteplanering. Genom att låna till pensionssparpremien och få avdrag för både lånekostnaden och sparpremien kunde pensions-spararen göra betydande vinster. Möjligheten till ett sådant skattearbitrage finns fortfarande kvar men vinsterna av skattearbitraget har minskat till följd av lägre inkomstskatter och att avkastningen på pensionskapitalet numera beskattas.<sup>142</sup>

Även om frågan om pensionssparavdraget verkligen utnyttjas för att spara till framtida pension inte har utvärderats av regeringen finns externa studier som undersökt pensionssparavdragets incitamenteffekter. I en svensk licentiatavhandling från 2008 studeras skälen till varför människor pensionssparar.<sup>143</sup> Med reservation för svårigheten med att göra en sådan undersökning pekar resultaten på att det huvudsakliga motivet att pensions-

<sup>139</sup> OECD (2006) och Shan, H. (2008), *The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997*.

<sup>140</sup> Statens bostadskreditnämnd (2008), *Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt*.

<sup>141</sup> I samband med att avdragsrätten för pensionssparandet begränsades beloppsmässigt i mitten av 1970-talet diskuterades om det var dags att avskaffa pensionssparavdraget helt.

<sup>142</sup> Se SOU 1995:104, bilaga 1, s. 27 f samt Ågell, J., Berg, L. och Edin, P.-A. (1995), *Tax reform, consumption and asset structure*.

<sup>143</sup> Johannisson, I. (2008), *Private pensionsavings: Gender, marital status and wealth – Evidence from Sweden in 2002*.



spara med skatteavdrag är sparande till sin pension snarare än skatteplanering. Enligt avhandlingen ökar även incitamenten att pensionsspara med förmögenheten i det allmänna pensionssystemet. Detta kan låta motsägelsefullt men en förklaring kan vara att allmän pension bara kan tjänas in för inkomster upp till 7,5 basbelopp. Det kan därför finnas incitament att använda pensionssparavdraget för att även bygga upp ett pensionskapital med hjälp av högre inkomster än 7,5 basbelopp.

Pensionssparavdraget har i vissa sammanhang kritiserats för att hämma konkurrensen på finansmarknaden genom att låsa pensionsspararna till vissa sparformer.<sup>144</sup> Den nyligen införda flytträtten för pensionssparande kan möjligen minska detta problem. Någon egentlig utvärdering av om och i vilken utsträckning pensionssparavdraget bidrar till en försämrad konkurrens på sparmarknaderna har dock aldrig redovisats av regeringen.<sup>145</sup>

Studier från OECD visar dock att det finns evidens för att skatteavdrag med syfte att gynna ett visst sparande leder till att sparandet omfördelas dit skattereglerna är som mest förmånliga. Någon effekt på det totala sparandet i ekonomin är dock svår att hitta. Studierna pekar emellertid på att det finns en koppling mellan det privata pensionssparandet och de offentliga pensionssystemen. Ju förmånligare de senare är, desto mindre kommer medborgarna själva att spara till sin pension.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> SOU 2000:11, *Finanssektorns framtid*.

<sup>145</sup> Detta trots att regeringen i samband med införandet av det individuella pensionssparandet (IPS) uttalade en förhoppning om att införandet skulle förbättra utbudet och konkurrensen på vissa sparmarknader. Se prop. 1992/93:187 s. 85, bet. 1992/93:SkU31, rskr. 1992/93:359.

<sup>146</sup> OECD (2004).



## 6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

De skattekrediter som följer av pensionssparavdraget och uppskovet med kapitalvinstskatt vid försäljning av privatbostad är omfattande och ännu finns inga tecken på att de slutat växa. Även om pensionssparavdraget eller bostadsuppskovet skulle slopas helt så kommer det därmed att finnas en stor stock utestående uppskov som behöver hanteras under en lång tid framöver. Den ökande internationaliseringen innebär dessutom en ökad risk för att en del av dessa skattekrediter inte återförs till beskattning över huvud taget.

### 6.1 Offentligfinansiella effekter med fokus på kort sikt

Regeringen har relativt stora möjligheter att avgöra vilka offentligfinansiella effekter till följd av ändrade skatteregler som bör beräknas och vilka finansieringsprinciper som ska vara vägledande. Den nya budgetprocess som infördes i mitten av 1990-talet har inneburit att skatteförslag som mer än marginellt påverkar statsbudgeten för nästkommande år ska redovisas i budgetpropositionen även om förslaget sedan lämnas i en särproposition.<sup>147</sup> Redovisningen i budgetpropositionen är i huvudsak begränsad till effekterna för det kommande samt de närmast efterföljande budgetåren. Detta hindrar dock inte att regeringen i samband med att skatteförslag lämnas, oavsett om det sker i en särproposition eller i någon av de ekonomiska propositionerna, kan välja att även bedöma de offentligfinansiella effekterna i ett längre tidsperspektiv.

#### 6.1.1 Svårt att få information om (ackumulerade) skattekrediter

Olika uppskattningar indikerar att de ackumulerade skattekrediter som följer av pensionssparavdraget och bostadsuppskovet sammantaget uppgår till omkring 600–700 miljarder kronor.<sup>148</sup> Det handlar alltså om betydande

<sup>147</sup> Detta för att inkomstförslag av betydelse för statsbudgetens inkomster ska kunna behandlas samtidigt som riksdagen fastställer beräkning av de totala inkomsterna. Någon egentlig reglering av när beslut om inkomstförslag bör fattas finns dock inte. Se bet. 1996/97:KU3 s. 6 f., rskr. 1996/97:28.

<sup>148</sup> Från Skatteverkets register och årsredovisning kan man få information om att de samlade uppskovsbeloppen avseende kapitalvinst vid bostadsförsäljningar uppgick till 196 miljarder kronor 2007. För pensionssparavdraget finns inga register men de uppskattningar av pensionssparavdraget som gjorts indikerar att dessa uppgår till mellan 400 till 500 miljarder kronor.

belopp i utestående skattekrediter. De långa löptider som kännetecknar de båda skatteuppskoven innebär dessutom att de skattekrediter som följer av uppskoven ofta upparbetats under lång tid.

Av detta skäl är det anmärkningsvärt att regeringen inte lämnar någon kontinuerlig bedömning över den ackumulerade skatte kredit eller de skattefordringar som skatteuppskoven resulterar i. Detta särskilt som Skatteverket sedan 2007 i sin årsredovisning lämnar en upplysning om bostadsuppskoven och vilka skatteintäkter dessa skulle ge upphov till om alla uppskoven återfördes i dag. Någon motsvarande upplysning när det gäller det ackumulerade pensionssparavdraget lämnas emellertid inte av vare sig Skatteverket eller regeringen. Denna skillnad i Skatteverkets och regeringens redovisning samt mellan de två uppskoven följer av att skatteuppskoven är exempel på tillgångar där normering saknas i staten.

Frånvaron av en löpande redovisning och information över upparbetade ackumulerade skatte krediter står därmed i kontrast till hur andra statliga fordringar redovisas. För andra statliga fordringar gäller att dessa ska redovisas som en tillgång i myndigheternas balansräkning och att nedskrivning ska göras för osäkra fordringar.<sup>149</sup> Av denna redovisning framgår att merparten av statens utlåning utgörs av de studielån som Centrala studiestödnämnden (CSN) administrerar. År 2007 stod studielånen för nära 90 procent eller 178 miljarder kronor av den totala utlåningen på 198 miljarder kronor. Resten utgörs främst av Riksgäldskontorets utlåning till statliga bolag.

Information om de två skatteuppskoven saknas dock inte helt i regeringens redovisning. I samband med beräkningar av de offentligfinansiella effekterna till följd av regeländringar som rör bostadsuppskovet har regeringen redovisat de samlade uppskovsbeloppen för enskilda år. Genom skatteutgiftsredovisningen har regeringen också en möjlighet att redovisa bedömningar av nedsättningar av skatter med mera som kan vara svåra att ta upp i andra sammanhang. Den information som går att få ut av regeringens skatteutgiftsredovisning är dock begränsad. Till exempel går det inte att via skatteutgiftsredovisningen få någon uppfattning om hur stora skatteuppskov det handlar om. Det är även svårt att ur skatteutgiftsredovisningen utläsa när regelverket kring skatteuppskoven har ändrats.

### 6.1.2 *Ofullständig bedömning av skatteuppskovens offentligfinansiella effekter*

Även om regeringen inte redovisar några löpande bedömningar av de utestående skatte krediter som följer av skatteuppskoven redovisar man kontinuerligt beräkningar och bedömningar av offentligfinansiella effekter vid regel-

<sup>149</sup> Ekonomistyrningsverket (ESV) har även utfärdat en handledning för hur statens utlåningsverksamhet bör redovisas i syfte att uppnå en mer enhetlig redovisning. Se ESV 2007:17 *Redovisning av utlåningsverksamhet*.

ändringar som rör skatteuppskoven. Dessa beräkningar avser i första hand de offentligfinansiella effekterna för de närmaste budgetåren.

I sina beräkningar av offentligfinansiella effekter till följd av regeländringar i skatteuppskoven har regeringen i de flesta fall behandlat uppskoven som om det vore fråga om permanenta nedsättningar av skatten. Endast i något fall har regeringen valt att beräkna förändringen i den skattecredit som följer av uppskovet.

Att regeringen sällan tar hänsyn till hur värdet på den skattecredit som är förknippad med uppskovet förändras när regelverket kring skatteuppskoven ändras kan härledas till budgetredovisningens relativt korta tidsperspektiv. Tidigare upparbetade uppskov eller skattecrediter syns inte i redovisningen eftersom dessa betraktas som en redan inträffad kostnad. Samtidigt ligger framtida kommande uppskov eller återföringar oftast så långt fram att de inte kommer med i beräkningen. I stället kommer framtida återföringar av skatteuppskoven i de flesta fall att återfinnas i de skatteprognoser som görs om cirka 10–20 år. Denna frånvaro av långsiktighet i beräkningarna innebär att regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskov blir ofullständig.

### 6.1.3 *Oklart vilka finansieringsprinciper som gäller*

Problemet med att inte ha ett tillräckligt långt tidsperspektiv vid beräkningar av offentligfinansiella effekter till följd av regeländringar som rör skatteuppskoven blir påtagligt när förändringar i skatteuppskov finansierar andra åtgärder.

Under den period som täcks in av denna granskning har det varit vanligt att förändringar i skatteuppskov använts för att finansiera permanenta skatteförändringar. Eftersom skatteuppskov (eller förändringar i skatteuppskov) inte innebär en permanent nedsättning eller förändring av skatten blir en sådan finansiering inte robust på lång sikt. Särskilt tydligt är detta när det gäller finansieringen av fastighetsskattereformen och avskaffandet av förmögenhetsskatten. Båda dessa reformer innebar ett permanent slopande av två skatter, vilka till stor del finansierades genom begränsningar i bostadsuppskovet och pensionssparavdraget. Detta behöver i och för sig inte vara en felaktig finansieringslösning men den riskerar att inte bli långsiktigt hållbar. Med tanke på att regeringen särskilt påpekat vikten av en ansvarsfull finansiering vid avskaffandet av framför allt fastighetsskatten är detta olyckligt.

De beräknings- och finansieringsprinciper som används när skatteuppskoven har begränsats (för att finansiera andra skatteförändringar) har dessutom skilt sig från de principer som används när uppskoven utvidgats. Vid utvidgningen av bostadsuppskovssystemet till hela EES-området beräknade regeringen utvidgningens offentligfinansiella effekt och finansieringsbehov

som förändringen i den tillkommande skattecredit som utvidgningen medför. Detta innebär en mindre intäktsförlust och därmed ett mindre finansieringsbehov än om regeringen använt samma beräknings- och finansieringsprincip som när begränsningar i skatteuppskoven används för att finansiera andra åtgärder. Att på detta sätt använda olika finansieringsprinciper vid olika tillfällen skapar oklarheter och är därför inte bra för transparensen i redovisningen.

## 6.2 Långa uppskov i en internationell värld innebär dubbel osäkerhet

Det är inte bara uppskovens långa tidshorisont som innebär osäkerhet. Den pågående internationaliseringen och medföljande ökande rörlighet över nationsgränserna för information, kapital och människor innebär också en risk att uppskoven inte återförs till beskattning över huvud taget.

### 6.2.1 *EG-anpassning har inneburit mer komplexitet och ökad risk för uteblivna skatteintäkter*

Den senare tidens utveckling av EG-rätten har bidragit till en ökad rörlighet genom att skatteregler som hindrar eller försvårar för människor och kapital att röra sig över gränserna måste ändras eller avvecklas.

Både bostadsuppskovet och det regelverk som omgärdar pensionssparavdraget har anpassats till EG-rätten genom att möjligheten att få bostadsuppskov och pensionssparavdrag utvidgats till att gälla inom hela EES-området och inte som tidigare bara inom Sveriges gränser.<sup>150</sup> En utvidgning av regelverket till att gälla inom hela EES är dock bara ett sätt att anpassa reglerna till EG-rätten. Några alternativa lösningar till att utvidga uppskovssystemen har dock inte utretts eller presenterats av regeringen i de förarbeten som föregick utvidgningarna.

Resultatet av att utvidga skatteuppskoven till hela EES-området har inneburit ett mer komplicerat regelverk som är svårare att kontrollera. Detta beror på att en effektiv skattekontroll kräver en god tillgång på information och uppgifter av olika slag. Den geografiska utvidgningen av skatteuppskoven innebär dock att Skatteverkets informationsinhämtande blir svårare och att skattekontrollen därmed blir mer beroende av (frivillig) medverkan från de skattskyldiga. Även om det har införts en utökad kontrolluppgiftsskyldighet när det gäller EES-uppskoven råder det fortfarande en viss osäkerhet om Sverige verkligen förmår att få tillbaka skatteintäkterna från uppskoven. Det finns här en stor risk att de utestående skattecrediter som följer av EES-upp-

<sup>150</sup> Enligt Ståhl, K. (2006) s. 29 har detta varit en vanlig lösning när svenska skatteregler ska anpassas till EG-rätt.

skoven omvandlas till permanenta skatteavdrag. Denna risk gäller inte bara nytillkomna skatteuppskov utan kan även drabba uppskov som upparbetats sedan flera decennier tillbaka.

Problemen kring EES-utvidgningarna har dock fört med sig att de begränsningar av uppskoven som nyligen införts inte bara har motiverats av finansieringsskäl för andra skattereformer utan även med att de ska bidra till att säkerställa framtida skatteintäkter. I 2008 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att skatteuppskov på sikt bör undvikas inom inkomstbeskattningen för att säkerställa svenska skatteintäkter.<sup>151</sup> Med tanke på uppskovens långa tidshorisont och att det redan finns en stor stock av utestående uppskov som fortfarande växer kommer det sannolikt att ta tid innan, redan införda och eventuella framtida, begränsningar av uppskoven får avsedd effekt.

### 6.2.2 Sveriges skatteavtal kan bli ett växande problem

Det är inte bara skatteuppskovens anpassning till EG-rätten som innebär risk för framtida skattebortfall. En ökad rörlighet kan även innebära problem till följd av Sveriges skatteavtal med andra länder. I skatteavtalen har Sverige nämligen i stor utsträckning avstått från beskattningsrätten till pensionsutbetalningar från privat pensionssparande när personer flyttar från Sverige. Eftersom det redan i dag finns tecken på att svenskar i högre utsträckning väljer att pensionera sig utomlands kan detta komma att bli ett växande problem. Trots att problemet varit känt sedan lång tid tillbaka har regeringen inte redovisat någon bedömning av hur stort det kan vara. Även om det inte rör sig om så stora belopp kan förtroendet för skattesystemet påverkas negativt om det här uppstår en möjlighet att undgå beskattning oavsett om denna möjlighet sedan beror på luckor i skatteavtal, lagstiftning eller skattekontroll. För att åtgärda problemet krävs antingen att skatteavtalen omförhandlas, vilket är mycket tidskrävande och inte alltid en framgångsrik väg, eller att regelverket ändras.

## 6.3 Regeringen redovisar ett begränsat urval av konsekvensbedömningar

En viktig del i att utforma skatteregler som styrmedel är att bedöma reglernas verkan i ett större samhällsekonomiskt perspektiv.<sup>152</sup> Vilka bedömningar som är relevanta att redovisa kan variera från fall till fall.

<sup>151</sup> Prop. 2007/08:100, s. 78. Riksdagen har godkänt regeringens bedömning genom bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259.

<sup>152</sup> Konsekvensutredningarna är ett verktyg för att få fram enkla, rättvisa och ändamålsenliga regler. I Sverige är det ett krav att en särskild konsekvensutredning görs i ett tidigt skede när en ny regel med konsekvenser för små företag övervägs. Se förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kravet gäller såväl inom Regeringskansliet som för övriga myndigheter samt utrednings- och kommittéväsendet. I övrigt finns det inte något formellt regelverk för Regeringskansliet som styr hur och vilka frågor som ska behandlas i samband med att regeringen presenterar propositioner till riksdagen.

### 6.3.1 Svårt utläsa fördelningseffekter av regeländringar som rör skatteuppskoven

Med så långa uppskovstider som bostadsuppskovet och pensionssparavdraget omfattar är det viktigt att bedöma och redovisa deras effekter i ett relevant tidsperspektiv. Generellt har regeringen inte fört några resonemang kring skatteuppskovens långsiktiga effekter i samband med regeländringar som rör uppskoven. De konsekvensbedömningar som regeringen redovisat har i stället i huvudsak varit inriktade mot att bedöma förslagets fördelningseffekter. På senare tid har regeringen även börjat redovisa jämförelseanalyser med anledning av förslagen. Redovisningen har dock i de flesta fall varit mycket kortfattad.

Vid de senaste begränsningarna av skatteuppskoven i samband med fastighetsskattereformen och avskaffandet av förmögenhetsskatten har regeringen valt att redovisa effekterna av reformpaketen som helhet. Det är därmed inte möjligt att utläsa fördelningseffekterna av de begränsningar som införts för de båda skatteuppskoven, något som även Finanspolitiska rådet påpekat.<sup>153</sup>

Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet är de konsekvensbedömningar som regeringen presenterar i olika offentliga dokument endast ett urval av de underlag som tas fram i samband med att regeländringar som rör skatteuppskoven utarbetas. Det finns förstås en begränsning i hur utförliga konsekvensbedömningar som är möjliga att redovisa, men det urval som regeringen gjort har fått till följd att bedömningarna i många fall blivit så kortfattade att de är på gränsen till intetsägande. Analyserna hade i de flesta fall tjänat på att sättas in i ett större sammanhang.

### 6.3.2 Risker för enskilda skattebetalare har inte uppmärksamats

Regelverket kring skatteuppskoven upplevs av många skattebetalare som krångliga. Detta gäller särskilt kapitalvinst- och uppskovsreglerna vid försäljning av privatbostäder. Enligt Skatteverket klarar nio av tio personer inte av att redovisa försäljningarna på ett riktigt sätt i deklarationen.<sup>154</sup> Förutom den osäkerhet som krångliga regler innebär för enskilda medborgare innebär skatteuppskoven ytterligare en svårbedömd risk för den enskilde, nämligen den angående framtida politik. Uppskjuten beskattning innebär nämligen inte att man får uppskov med en viss skattebetalning eller ett visst skattebelopp utan med att ta upp en viss inkomst till beskattning. Därmed innebär uppskjuten beskattning att redan tagna beslut påverkas retroaktivt vid regeländringar på ett sätt som inte har någon motsvarighet om beskattningen

<sup>153</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s. 227.

<sup>154</sup> Skatteverkets yttrande 2007-08-20, Remissvar avseende Finansdepartementets promemoria – Reformerad beskattning av bostäder, 131-430286-07/112.



sker direkt. De båda uppskoven binder också upp uppskovsinnehavaren ekonomiskt på ett sätt som kan vara svårt och/eller dyrt att bryta. Pensionspengarna är låsta till 55 års ålder och den som har fått ett bostadsuppskov har placerat medlen som den uppskjutna kapitalvinstbeskattningen frigjort i en ny bostad. I båda fallen kan det därför vara kostsamt för den enskilde att anpassa sig till regeländringar i systemen.

De långa tidsperioderna kan även innebära att skattebetalare inte förstår innebörden av regeländringar som rör uppskoven. Exempel på det senare är att det finns pensionssparare som fortsatt att spara mer än 1 000 kronor per år, vilket är lika med en direkt förlustaffär. Detta eftersom pengarna beskattas vid uttag samtidigt som avdragsrätten numera är begränsad till 12 000 kronor per år.

Den ekonomiska risk som uppskjuten beskattning med stora, mer eller mindre låsta, belopp och långa löptider innebär för enskilda skattebetalare har inte redovisats eller bedömts av regeringen. Sådana resonemang skulle bidra till en mer fullständig bild av den samhällsekonomiska kostnaden för uppskoven.

## 6.4 Oklart om skatteuppskov är effektiva instrument

Alltsedan skattereformen 1990–1991 vilar det svenska skattesystemet på ett antal grundläggande principer. Dessa principer innebär bland annat att inkomster som är ekonomiskt likvärdiga ska beskattas på samma sätt oavsett i vilken form inkomsten erhålls (likformighetsprincipen). Beskattningen ska även vara neutral i förhållande till olika handlingsalternativ (neutralitetsprincipen).

I 2008 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen förslag på ett antal riktlinjer för skattepolitiken. Till stor del bygger dessa på principerna från skattereformen. Av riktlinjerna framgår bland annat att skattereglerna ska vara generella och tydliga, att existerande särregler löpande bör prövas och att olika inslag av uppskjuten beskattning på sikt bör undvikas på inkomstskatteområdet. Skattereglerna ska även vara försvarbara i ett EG-rättsligt perspektiv. Ambitionen med dessa riktlinjer är att de ska vara systemvårdande och bidra till ett effektivt skattesystem. Riktlinjerna har godkänts av riksdagen.<sup>155</sup>

Svårigheten med att utforma riktlinjer för skattesystemet är dock att det finns risk för målkonflikt i de fall då skattesystemet används för att påverka beteenden genom särregler i skattesystemet.<sup>156</sup> Denna målkonflikt är särskilt tydlig när det gäller de två skatteuppskoven.

<sup>155</sup> Prop. 2007/08:100 s. 75 f., bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259.

<sup>156</sup> Se bet. 2007/08:FiU20, s. 59 där finansutskottet redogör för denna målkonflikt.

Skatteuppskoven innebär per definition avsteg från principen om att skattereglerna bör vara generella och likformiga.<sup>157</sup> Detta är inget nytt utan har varit så alltsedan reglerna infördes. Den senaste tidens regeländringar (både utvidgningar och begränsningar) har inte bidragit till att göra reglerna mer generella och enhetliga. Regeländringarna har snarare bidragit till att göra regelverken mer komplicerade, vilket beror på att skatteuppskoven numera ska uppfylla EG-rättens krav på att de inte får vara diskriminerande i gränsöverskridande situationer samtidigt som de fortfarande ska uppnå sina ursprungliga syften.

Hur väl skatteuppskoven uppnår sina ursprungliga syften är dock oklart. Det är ont om empirisk kunskap och regeringen har inte i något sammanhang utvärderat skatteuppskovens effektivitet eller måluppfyllelse. Vi vet därför inte hur väl uppskoven fungerar i dag och om de är värda sina kostnader och risker.

De studier som finns indikerar dock att båda skatteuppskoven riskerar att snedvrیدا valet mellan olika typer av boende och sparande. För bostadsuppskovet finns tecken på att det kan leda till inlåsnig i ett dyrare boende än vad som är samhälleekonomiskt motiverat medan pensionsparavdraget tros leda till inlåsnig i vissa sparformer, vilket i sin tur hämmar konkurrensen på sparmarknaderna. Båda uppskoven för också med sig stora fördelningseffekter genom att olika typer av tillgångar och sparande beskattas olika. Bostadsuppskovssystemet innebär till exempel att helt identiska kapitalvinster inte möts av samma beskattning. Systemet innebär därmed en omfördelning av ekonomiska resurser från personer som sålt och köpt en bostad men som betalar skatten direkt till dem som väljer att skjuta upp beskattningen.

Tillsammans med de andra risker och problem som finns med skatteuppskoven, och som vi har lyft fram i denna granskningsrapport, innebär detta att det är extra viktigt att uppskoven utvärderas på ett systematiskt sätt. Om en ekonomisk-politisk åtgärd har starkt önskvärda effekter i vissa avseenden kan den vara välmotiverad trots sina eventuella kostnader och negativa effekter.

---

<sup>157</sup> Både bostadsuppskovet och pensionsparavdraget innebär att olika typer av tillgångar och sparande beskattas olika.

## 6.5 Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats ovan lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

### *Utveckla normeringen av hur skatteuppskov bör redovisas*

Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdagen på att skatteuppskoven är exempel på tillgångar där normering saknas i staten. Enligt Riksrevisionen bör normeringen utvecklas för hur skatteuppskov redovisas i Årsredovisning för staten. Därutöver bör regeringen utveckla sin information om skatteuppskoven i andra offentliga dokument. Detta gäller både hur redan utestående skatteuppskov värderas och bedömningar av uppskovens utveckling framöver. Skatteutgiftsredovisningen skulle kunna utnyttjas bättre för detta ändamål. Om en mer utförlig redovisning av den offentliga sektorns ekonomiska ställning införs kan en bedömning av skatteuppskoven även övervägas i anslutning till en sådan redovisning.

### *Utveckla transparenta beräknings- och finansieringsprinciper*

Regeringen bör utveckla transparenta principer för hur regeländringar som rör skatteuppskov ska beräknas och när regeländringar som rör skatteuppskov kan användas för finansiering av andra åtgärder. Detta är särskilt viktigt med tanke på att regeringen och riksdagen har uttalat att skatteuppskov inom inkomstbeskattningen på sikt bör undvikas. Fler begränsningar av skatteuppskoven kan därmed komma att införas.

### *Noga följa hur skatteuppskoven utvecklas*

Det finns en risk att skatteuppskovens geografiska utvidgning (och tillika anpassning till EG-rätten) innebär möjligheter till skatteplanering och skattearbitrage som skattekontrollen inte förmår hantera. Eftersom det handlar om stora skatteintäkter som kan gå förlorade bör regeringen noga följa utvecklingen på detta område. Detta gäller även den risk som Sveriges dubbelbeskattningsavtal med andra länder utgör för möjligheten att återfå skattekrediter kopplade till pensionssparavdraget när personer flyttar ut från Sverige. Det är här viktigt med ett helhetsperspektiv och att regeringen har beredskap för att genomföra nödvändiga regeländringar eller se över rådande dubbelbeskattningsavtal.<sup>158</sup>

<sup>158</sup> I prop. 2007/08:100 s. 77 uttalar regeringen att en minskning av skattefelet (den skatt som borde betalas men inte redovisas) inte bara är en uppgift för skatteförvaltningen utan även för lagstiftaren. Detta då det är de materiella reglerna som bestämmer utrymmet för bland annat skatteplanering och skattearbitrage.

### *Utvärdera skatteuppskovens måluppfyllelse*

Regeringen har inte utvärderat om bostadsuppskovet bidrar till en minskad inlåsningsgrad på bostadsmarknaden eller om pensionssparavdraget leder till ett optimalt privat pensionssparande. De risker och osäkerheter som skatteuppskoven medför innebär dock att det är extra viktigt att de också utvärderas på ett effektivt sätt och att de även ställs emot alternativa åtgärder för att uppnå samma mål. En utvärdering och eventuell omprövning av skatteuppskoven är också viktig ur ett systemvårdande perspektiv. Även skatteregler som tidigare betraktats som effektiva kan med tiden och till följd av omvärldsförändringar komma att undergräva skattesystemets effektivitet och legitimitet. Regeringen bör därför löpande utvärdera skatteuppskovens måluppfyllelse och ställa dem mot alternativa åtgärder för att uppnå samma mål. Vikten av att löpande ompröva existerande särregler i skattesystemet framgår också av de riktlinjer för skattepolitiken som regeringen presenterade i 2008 års ekonomiska vårproposition och som även godkänts av riksdagen.

## 7 Referenser

### Litteratur

- Agell, J., Berg, och Edin. P.-A. (1995), *Tax reform, consumption and asset structure*, Tax Reform Evaluation Report No 16.
- Caminada, K. and Goudswaard, K. (2008), Revenue effects of tax facilities for pension savings, *Atlantic Economic Journal* 36 (2), pp. 233–246.
- Ewalds, N. (2008), *Internationell beskattning av pensionsförsäkringar: Det svenska skattesystemet i gränsöverskridande situationer*, Doktorsavhandling, Juridiska institutionen, Stockholms universitet
- Flood, L. (2004), *Formation of Wealth, income of capital and cost of housing in SESIM*.
- Flood, L. et. al., (2003), *The Handbook of SESIM – a Swedish dynamic micro simulations model*, www.sesim.org.
- Johannisson, I. (2008), *Private pensionsavings: Gender, marital status and wealth – Evidence from Sweden in 2002*, Licentiatavhandling, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Institutionen för nationalekonomi med statistik.
- Lind och Lundström (2007), *Bostäder på marknadens villkor*, SNS förlag.
- Skedinger, P. och Lundborg, P. (1995), *Capital Gains Taxation and Residential Mobility in Sweden*, Tax Reform Evaluation Report No. 18.
- OECD (2007), *The Swedish Housing Market – Better Allocation via Less Regulation*, Economics Department, WP No. 559.
- OECD (2006), *Taxation of Capital Gains of Individuals*, *OECD Tax Policy Studies* No. 14.
- OECD (2004), *Special Issue: Tax-favoured retirement saving*, *OECD Economic Studies* No. 39, 2004/2
- Shan. H. (2008), *The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997*. Finance and Economics Discussion Series, 2008-53, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, D.C.
- Ståhl, K. (2006), *Skatterna och den fria rörligheten inom EU – Svensk skatterätt i förändring*, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), rapport 2006:8.
- Öberg, A. (2008), *Incitamentseffekter av slopad fastighetsskatt*, *Studier i finanspolitik*, 2008/7.

## *Riksdagstryck*

Rapporter från riksdagen 2007/08:RFR13, *Skatteutskottets uppföljning av skogsbeskattningen.*

Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetproposition för 2009.*

Regeringens proposition 2007/08:55, *Nya skatteregler för pensionsförsäkring, m.m.*

Regeringens proposition 2007/08:27, *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.*

Regeringens proposition 2007/08:26, *Slopad förmögenhetsskatt m.m.*

Regeringens proposition 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008.*

Regeringens proposition 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition.*

Regeringens proposition 2006/07:19, *Ändrade regler för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privat bostad.*

Regeringens proposition 2006/07:1, *Budgetproposition för 2007.*

Regeringens proposition 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition, bilaga 2.*

Regeringens proposition 2004/05:100, *2005 års ekonomiska vårproposition, bilaga 2.*

Regeringens proposition 2003/04:100, *2004 års ekonomiska vårproposition, bilaga 2.*

Regeringens proposition 2002/03:100, *2003 års ekonomiska vårproposition, bilaga 2.*

Regeringens proposition 2001/02:100, *2002 års ekonomiska vårproposition, bilaga 2.*

Regeringens proposition 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition, bilaga 3.*

Regeringens proposition 2000/01:1, *Budgetproposition för 2001.*

Regeringens proposition 1999/2000:100, *2000 års ekonomiska vårproposition, bilaga 4.*

Regeringens proposition 1998/99:100, *1999 års ekonomiska vårproposition, bilaga 4.*

Regeringens proposition 1997/98:150, *1998 års ekonomiska vårproposition, bilaga 6.*

Regeringens proposition 1996/97:150, *1997 års ekonomiska vårproposition, bilaga 4.*

Regeringens proposition 1995/96:150, *Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m., bilaga 3.*

Regeringens proposition 1994/95:203, *Finansiering av medlemskapet i Europeiska unionen.*

Regeringens proposition 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Regeringens proposition 1993/94:45, *Uppskavsregler vid bostadsbyten m.m.*

Regeringens proposition 1992/93:187, om individuellt pensionssparande.  
Regeringens proposition 1989/90:110, om reformerad inkomst- och företagsbeskattning.  
Regeringens proposition 1989/90:50, om inkomstskatten år 1990 m.m.  
Regeringens proposition 1975/76:180, om ändrade regler för beskattning av realisationsvinster, m.m.  
Regeringens proposition 1975/76:20, om ändrade beskattningsregler för pensionsförsäkringar, m.m.  
Regeringens proposition 1969:162, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med ändring i kommunalskattelagen (1928:370); given Stockholms slott den 24 oktober 1969.  
Regeringens skrivelse 2007/08:123, Redovisning av skatteutgifter.  
Regeringens skrivelse 2007/08:101, Årsredovisning för staten 2007.  
Regeringens skrivelse 2006/07:47, Meddelande om kommande ändringar av skattereglerna för pensionsförsäkring.  
Regeringens skrivelse 2006/07:101, Årsredovisning för staten 2006.  
Regeringens skrivelse 2005/06:101, Årsredovisning för staten 2005.  
Riksdagens betänkande 1996/97:KU3, Lag om statsbudgeten.

### Övriga källor

Boverkets yttrande 2006-08-22, Ändrade regler för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostad (Fi2006/3177), dnr. 2011-2645/2006.  
Department of Finance Canada (2001), Present-Value Tax Expenditure Estimates of Tax Assistance for Retirement Savings, Tax Expenditures and Evaluations 2001.  
Direktiv 2004:99, Översyn av den skattemässiga behandlingen av tjänstepensioner och privat pensionssparande, m.m.  
Ds 2003:65, Beskattningen av livförsäkringar och EG-rätten.  
Ds 1992:45, Individuellt pensionssparande.  
Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS), (2007), Ett svårlagt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall, ESS 2007:1, Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.  
Finansdepartementet (2008), Beräkningskonventioner 2008 – Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler.  
Finansdepartementet (2007a), om nya skatteregler för pensionsförsäkring, promemoria.  
Finansdepartementet (2007b), Kompletterande förslag till nya regler för pensionsförsäkring, promemoria, juni (2007).  
Finansdepartementet (2007c), Slopad förmögenhetsskatt m.m., promemoria, juni (2007).

Finansdepartementet (2007d), Reformerad beskattning av bostäder, promemoria, juni 2007.

Finansdepartementet (2006), Ändrade regler för uppskov med kapitalvinstskatt vid avyttring av privatbostad, Promemoria Fi2006/3177.

Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008.

Fondbolagens förening (2008), Tio år med fonder 1998–2007.

IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency 2007*.

Konsumentverket (2000), Privat pensionssparande – slutrapportering av ett regeringsuppdrag, rapport 2000:17.

Lagrådets yttrande 2007-10-09 över lagrådsremiss Avskaffad fastighetsskatt m.m.

Lindgren, M., Fürth, T., Krafft, G., Kempe, M. (2005) *Rekordgenerationen – Vad de vill och hur de tänker*, Kairos Future.

OECD (2005), *Guiding principles for regulatory quality and performance*.

Riksdag & Departement (2007), *Pensionssparande ren förlustaffär*, nr 28/07.

Riksrevisionen (2007), *Revisionsrapport*, dnr 32-2007-0631.

SCB, Statistikdatabaser.

SCB (2008), Sveriges framtida befolkning 2008–2050.

SCB (2007), Sveriges folkmängd 31/12 2007, definitiva uppgifter, pressmeddelande 2008-02-19.

SCB (2006), Sveriges folkmängd 31/12 2006, definitiva uppgifter, pressmeddelande 2007-02-15.

Skatteverkets ställningstagande 2007-12-20, *Tillämpning av skatteavtal på schablonintäkt på uppskovsbelopp*, dnr 131 745783-07/111.

Skatteverkets ställningstagande 2007-10-30, Utländska s.k. ägarlägenheter vid tillämpning av inkomstskattelagen, dnr 131 649571-07/111.

Skatteverkets remissvar 2007-04-16, Nya skatteregler för pensionsförsäkring, dnr 131-90029-07/112.

Skatteverket (2009), *Årsredovisning för Skatteverket 2008*.

Skatteverket (2008), *Årsredovisning för Skatteverket budgetåret 2007*.

Skatteverket (2007), Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen, rapport 2007:2.

Skatteverkets ställningstagande 2005-02-24, Uppskov med kapitalvinst för ursprungsbostad inom EU, dnr 130 103669-05/111.

SOU 2000:11, *Finanssektorns framtid*.

SOU 1995:104, Skattereformen – en utvärdering.

SOU 1992:47, *Avreglerad bostadsmarknad*.

SOU 1989:33, Reformerad inkomstbeskattning.

SOU 1975:21, *Pensionsförsäkring*.

Statens bostadskreditnämnd (2008), *Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt*, regeringsuppdrag (Fi2008/3579).



*Intervjuförteckning samt uppgifter via e-post*

Finansdepartementets skatteavdelning och ekonomiska avdelning,  
2008-10-22.

Finansdepartementets skatteavdelning, e-post, 2008-10-27.

Finansdepartementets skatteavdelning, e-post, 2008-10-30.

Skatteverket, huvudkontoret, 2008-11-03.

Finansdepartementets skatteavdelning, e-post, 2008-12-04.



## Bilaga 1. Granskade regeländringar

### *Bostadsuppskov*

Borttagande av tidigare uppskovsmöjlighet och införande av schablonberäkning av reavinst vid bostadsbyte, prop. 1989/90:110, bet. 1989/90:SkU30, rskr. 1989/90:356.

Införande av uppskovsrätt för kapitalvinstskatt på försäljning av privatbostad vid köp av en ny, prop. 1993/94:45, bet. 1993/94:SkU11, rskr. 1993/94:105.

Utökad möjlighet att få uppskov med kapitalvinstbeskattning när ersättningsbostad förvärvats tidigare än avyttring, prop. 2001/02:43, bet. 2001/02:SkU11, rskr. 2001/02:121.

Utökad möjlighet att få uppskov med kapitalvinstbeskattning vid byte av bostad, prop. 2003/04:19, bet. 2003/04:SkU11, rskr. 2003/04:119.

EES-utvidning av bostadsuppskovet, prop. 2006/07:19, bet. 2006/07:SkU7, rskr. 2006/07:71.

Räntebeläggning och begränsning av uppskovsrätten i olika avseenden, prop. 2007/08:27, bet. 2007/08:SkU10, rskr. 2007/08:90

### *Pensionssparavdrag*

Tillfälligt reducerat avdrag pensionsförsäkringspremie, prop. 1989/90:50, bet. 1989/90:SkU10, rskr. 1989/90:96.

Införande individuellt pensionssparande, prop. 1992/93:187, bet. 1992/93:SkU31, rskr. 1992/93:359.

Begränsad avdragsrätt, prop. 1994/94:203, bet. 1994/95:SkU28, rskr. 1994/95:439.

Begränsad avdragsrätt, prop. 2007/08:26, bet. 2007/08:SkU15, rskr. 2007/08:92.

Borttagande av det särskilda etableringskravet inom EES, prop. 2007/08:55, bet. 2007/08:SkU24, rskr. 2007/08:155.



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen



- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisionens årliga rapport
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga  
i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar

Beställning: [publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)