

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-06-14

Närvarande: F.d. justitierådet Mari Andersson samt justitieråden Kristina Svahn Starrsjö och Eric M. Runesson

En skattefri grundnivå för sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring

Enligt en lagrådsremiss den 30 maj 2024 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
2. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sofia Kinnunen Bengtsson och departementssekreteraren Helena Löwdell.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänt

Huvudförslaget i lagrådsremissen är att det ska införas en skattefri grundnivå för sparande på investeringssparkonto, i kapitalförsäkring och i en PEPP-produkt. Förslaget innebär att fysiska personer som innehar ett investeringssparkonto, en kapitalförsäkring eller ett avtal om sparande i en PEPP-produkt får göra ett avdrag i inkomstslaget kapital som motsvarar skatten på det sammanlagda sparandet i dessa produkter. Avdraget får som mest uppgå till ett belopp som motsvarar skatten på ett sparande om 300 000 kronor.

I Lagrådets uppgifter ingår att granska bl.a. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Som skäl för regeringens förslag anges att hushåll som har ett sparande lättare kan parera oförutsedda ekonomiska händelser och har större möjligheter att ha makt över sin egen situation. Regeringen framhåller att det är av stor vikt att skapa incitament för att stimulera hushållens sparande och att det bedöms kunna leda till en ökad ekonomisk motståndskraft hos fler hushåll. Vidare anges att sparande i finansiella tillgångar bör uppmuntras och att sparandet på investeringssparkonto är en attraktiv sparform. En skattefri grundnivå för sparande på just investeringssparkonto bedöms därför vara ett lämpligt och naturligt sätt att öka incitamenten till sparande för hushållen. Eftersom sparande i investeringssparkonto har stora likheter med sparande i kapitalförsäkring och PEPP-produkter, föreslår regeringen att motsvarande skattelättnader för dessa båda sparformer ska införas.

Många remissinstanser är positiva till förslaget, men ett antal instanser har väckt frågor om skälen till förslaget och om det är det bästa sättet att uppnå det angivna målet. Konjunkturinstitutet anser exempelvis att sparande inte är ett självändamål och att det inte är

uppenbart att sparandet i finansiella tillgångar bör öka. Om så ändå anses vara fallet behövs enligt institutet en analys av vilka grupper som bör öka sitt sparande och hur de bäst kan uppmuntras till det.

Några remissinstanser ifrågasätter om en skattefri grundnivå på investeringssparkonto är den bästa lösningen för att få fler att spara för oförutsedda ekonomiska händelser och uttalar att investeringssparkontot infördes för att underlätta sparandet i aktier och fonder, dvs. sparande med en förhållandevis hög risk. Det framhålls att sparande för oförutsedda händelser bör ha låg risk. Några remissinstanser ifrågasätter i vilken utsträckning förslaget kommer att leda till att fler börjar spara och om det är lämpligt att sänka skatten på sparande i noterade tillgångar (som på investeringssparkonto) men inte i onoterade tillgångar.

Ytterligare några remissinstanser framhåller att kapitalbeskattningen genom förslagen blir mindre likformig mellan olika sparformer och medför en progressiv kapitalbeskattning, vilket i sin tur sannolikt leder till skatteplanering. Till exempel blir ränteinkomster skattefria medan ränteutgifter är avdragsgilla.

Flera remissinstanser framhåller att det beräknade skattebortfallet om 7 miljarder kr per år (som utgår från nu aktuellt sparande) kommer att bli högre om man uppnår målet att fler ska spara i de nu aktuella sparformerna. De konstaterar också att en stor del av det skattefria sparandet kommer att tillfalla grupper som redan har ett stort sparande, varför förslagets effektivitet kan ifrågasättas.

Lagrådet konstaterar att det i lagstiftningsärendet saknas underlag för att svara på flera av de frågeställningar som tagits upp av remissinstanserna, t.ex. om det finansiella sparandet bör öka, om förslagen kommer att leda till att grupper som har ett behov av ökat

sparande kommer att spara mer och hur stort skattebortfallet kan komma att bli om sparandet ökar.

Det har alltså inte gjorts någon analys av om det finns behov av ett ökat sparande. Några alternativa lösningar för att få hushållens sparande att öka har heller inte övervägts. Regelrådet har anfört att sänkt skatt på hushållens sparande rimligen kan införas på fler än ett sätt och att det därmed borde finnas alternativa lösningar som hade kunnat övervägas. Regelrådet anser dock att det är förståeligt att så inte har skett, eftersom förutsättningarna för det förslag som lämnats i den remitterade promemorian är att en specifik åtgärd, enligt redan gjorda överenskommelser (Tidöavtalet), ska genomföras. Regeringen ansluter sig i lagrådsremissen till Regelrådets uttalande och förklaring till varför några alternativa lösningar inte har övervägts.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vissa krav på beredningen av regeringsärenden uppfyllas. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Konstitutionsutskottet har framhållit att ordningen med att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del leder till att de kan bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet (2008/09:KU10 s. 63).

Lagrådet instämmer i den kritik som flera remissinstanser har fört fram om bristande underlag och bristande övervägande av alternativa lösningar. Att en överenskommelse mellan olika politiska

partier har träffats om att en viss lösning ska införas kan inte åberopas som skäl för att inte fullt ut uppfylla beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen.

Lagrådet har mot bakgrund av de nämnda bristerna svårt att bedöma om förslaget är så utformat att det kan antas tillgodose de syften som har angetts, om något alternativt förslag mer kostnadseffektivt hade kunnat uppnå syftet liksom vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen, t.ex. hur omfattande skatteplanering förslaget kan medföra och hur man skulle kunna förhindra det. För att få ett väl genomarbetat förslag och för att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen ska bli effektivt borde bristerna ha åtgärdats innan förslaget remitterades.

På grund av det ovan nämnda inger detta ärende betänkligheter. Bristerna är allvarliga, dock inte så påtagliga här att regeringsformens beredningskrav inte kan anses vara uppfyllt.

Lag om ändring i inkomstskattelagen

42 kap. 47 §

I paragrafen föreskrivs att om en fysisk person avlider gäller rätten till avdrag enligt 45 och 46 §§ för dödsboet för det år då dödsfallet inträffade.

I 4 kap. 1 § finns en regel som lyder:

Ett dödsbo är skattskyldigt för den dödes och dödsboets inkomster.

Det som skulle ha gällt för den döde enligt denna lag tillämpas under dödsåret för dödsboet, om det inte finns särskilda bestämmelser för dödsbon.

Det följer alltså redan av denna bestämmelses andra stycke att för dödsboet gäller under dödsåret det som skulle ha gällt för den döde. Det man vill reglera är sannolikt att rätten till avdrag bara gäller under dödsåret. Lagrådet föreslår därför att regeln formuleras om så att detta uttrycks tydligare.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga förslag utan erinran.