

Realränteskatten

Realränteskatteskommitténs förslag till skatt på pensions- och försäkringssparandets reala avkastning är en av årets mest diskuterade frågor. I denna artikel pekar Mats Persson, sekreterare i Realränteskatteskommittén, på vissa vanliga missförstånd och redovisar argumenten för skatten.

En realränteskatt – dvs en skatt på pensions- och försäkringssparandets reala avkastning – infördes i Danmark 1983. Sommaren 1985 tillsatte den svenska regeringen en kommitté med uppdrag att utarbeta ett förslag till utformning av en sådan skatt för Sverige. Realränteskatteskommittén presenterade sitt förslag i juni 1986. I september meddelade regeringen att den inte hade för avsikt att införa en realränteskatt. I stället valde den en *engångsskatt* på livförsäkringsbolagens, understödsföreningarnas och pensionsstiftelsernas förmögenheter per den 31 december 1986.

Under det gångna året växte det i massmedierna fram en kampanj mot realränteskatten, och senare mot engångsskatten, som vad gäller omfattning och hätskhet torde sakna motstycke sedan debatten om kvarlåtenskapsskatten 1947. Argumenten har härvidlag handlat om många olika frågor, såväl ekonomiska som juridiska och politiska. Syftet med denna arti-

kel är att ta upp till diskussion de samhällsekonomiska aspekterna av realränteskatten och engångsskatten, och att sätta in de två skatterna i ett större samhällsekonomiskt sammanhang.

När det gäller förhållandet mellan realränteskatten och engångsskatten kan man anlägga två helt olika synsätt. Det ena är att se den senare som en ersättning för den förra, vilken införts med ungeför samma syfte om än med en något annorlunda teknisk utformning. Det andra är att se engångsskatten som helt oberoende av realränteskatten och i stället se den som en anpassning inför de stora engångsvinster livförsäkringsbolagen gör när placeringsplikten avskaffas. Bägge synsätten är rimliga, och vart och ett av dem är värt en utförlig diskussion. I denna artikel har jag emellertid begränsat mig till det första. Avskaffandet av placeringsplikten och prioriteringssystemet kommer således inte att analyseras här.

Fyra påståenden

Inledningsvis skulle jag vilja räkna upp några påståenden ur det gångna årets debatt som jag *inte* tänker ta upp till diskussion annat än ytterst översiktligt. Dessa påståenden ter sig för en ekonom så uppenbart felaktiga att de inte påkallar någon ytterligare diskussion i detta sammanhang. Då de emellertid fått ett stort utrymme i massmedierna ska jag för fullständighetens skull räkna upp dem.

MATS PERSSON är docent i nationalekonomi och verksam vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Han har i sin forskning främst sysslat med makroekonomi och med den offentliga sektorns ekonomi. Under 1985–86 var han sekreterare i Realränteskatteskommittén.

Det första påståendet är att "Försäkrings-sparandet är inte skattemässigt gynnat i förhållande till andra sparformer". Tanken bakom detta påstående, som framförts åtskilliga gånger under debatten om realränteskatten¹, är att den inbetalade premien på pensionsförsäkringar visserligen är avdragsgill, men att det utfallande beloppet å andra sidan är skattepliktigt. Då *Ekonomisk Debatt*s läsare rimligen måste förutsättas känna till begreppet *skattecredit*, finns det ingen anledning att ta upp diskussionen om detta påstående här; de som till äventyrs inte känner till de gällande beskattningsreglerna för pensionsförsäkringar hänvisas till kapitel 3 i Realränteskattkommitténs betänkande.

Det andra påståendet är att "En realränteskatt skulle medföra att tjänstepensionerna (ITP-pensionerna) på tio års sikt kommer att reduceras med 25 procent i reala termer". Detta påstods i ett brev som Sveriges största försäkringsbolag, SPP, skickade ut till en miljon svenska hushåll i juni.² Alla som satt sig in i hur ITP-systemet verkligen fungerar vet emellertid att någon sådan reduktion av pensionernas köpkraft med all sannolikhet inte kommer att ske. Det troligaste är tvärtom att en realränteskatt (liksom den engångsskatt som nu har blivit beslutad) lämnar de utgående tjänstepensionerna helt opåverkade. I stället kommer de premierabatter, som arbetsgivarna får i tider då försäkringskapitalets avkastning är högre än vad som krävs för värdesäkring, att naggas i kanten.³

Det tredje påståendet är att "Avkastningen på försäkrings-sparande under de senaste decennierna har varit dålig – och i många fall rentav negativ". Som framgår av de siffror som redovisas i Realränteskattkommitténs betänkande (kapitel 4) har den mycket höga avkastningen på pensionsförsäkringar under 1985 och 1986 varit fullt tillräcklig för att kompensera för de dåliga åren med negativ realränta under 1970-talet. Någon ytterligare kom-

pensation, i form av en exceptionellt hög realavkastning även för 1987 och 1988, behövs därför inte för att de som påbörjade sitt pensionsförsäkrings-sparande under de allra sämsta åren på 1960- och 1970-talen ska komma upp i en rimlig realavkastning efter skatt på 2-3 procent per år. Till detta kommer, vilket ofta förbises, att det var ganska få som påbörjade sitt sparande under de allra sämsta åren; den i vissa fall rent explosiva ökningen i nytecknandet av försäkringar som vi har bevittnat, har ägt rum under de allra senaste åren.

Det fjärde påståendet går ut på att "De allra flesta som har individuella pensionsförsäkringar (och kapitalförsäkringar?) är låg- och mellaninkomsttagare". Detta framförs tex i Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds remissvar⁴, vilket i ett diagram (s 3) visar att visserligen har de allra flesta individuella försäkringstagarna inkomster över 100.000 kronor, men det finns ändå ett stort antal försäkringstagare med lägre inkomster. Jag ska här bara konstatera att man kan ha olika uppfattning om vad som är en låg inkomst, samt att medelinkomsten för förvärvsarbetande vuxna för det år siffrorna avsåg (1983) var 80.000 kronor.

Skattens bakgrund

Bakgrunden till realränteskatten är att söka i det stora underskott i statsbudgeten som Sverige fått dras med alltsedan mitten av 1970-talet. Ett sådant underskott, med därav följande inflationstryck, ska-

¹ Se t ex Dagens Nyheters ledarsida den 3/1 och DN:s debattsida den 24/6 1986.

² I ett nytt brev som sandes ut till en miljon hushåll i oktober framförde SPP ett motsvarande påstående om engångsskatten. Se även artikel på DN:s debattsida den 21/10 1986.

³ Se t ex artikel av Jan Bergqvist och undertecknad på DN:s debattsida den 22/7 1986

⁴ Se även artikel på DN:s debattsida den 18/8 1986.

par på sikt allvarliga skador på samhälls-ekonomi.

När man i detta läge söker efter möjligheter att täcka budgetunderskottet ter det sig ganska naturligt att rikta uppmärksamheten mot de samhällssektorer som drar nytta av den kraftiga uppgång i realräntan som vi observerat under de senaste 2-3 åren, dvs de sektorer som har stora innehav av räntebärande papper. Realranteskattekommitténs direktiv talar således också om att "kommittén skall förutsättningslöst pröva om hela den finansiella sektorn kan och bör omfattas av en realranteskatt".

Redan på ett tidigt stadium av utredningsarbetet stod det dock klart att hela den finansiella sektorn – dvs även banker och finansbolag – inte borde omfattas av en sådan skatt. Detta hade delvis praktiska och administrativa orsaker, men även rent ekonomiska; banksparandet är ju redan idag så missgynnat av skattesystemet, att även en mycket kraftig uppgång i realräntan ger ett ytterst blygsamt netto för den enskilde spararen. Samma sak gäller för övrigt beträffande en tanke som framskyntar i direktiven, nämligen att även icke-finansiella företag med stora finansiella tillgångar skulle kunna beläggas med en realranteskatt; visserligen gör sådana företag stora vinster på ränteuppgången, men dessa vinster är ju redan belastade med bolagsskatt och (i förekommande fall) med vinstdelningsskatt. Om vinsterna sedan skulle delas ut till företagets ägare belastas de dessutom med inkomstskatt.⁵

För försäkringssektorn förhåller det sig däremot annorlunda. Där tillfaller alla räntevinster försäkringstagarna mer eller mindre ograverat – och detta är fallet oavsett om det är fråga om försäkringar med huvudsakligen ett *sparmoment* (t ex pensionsförsäkringar och livräntor) eller försäkringar med huvudsakligen ett *riskmoment* (t ex traditionella livförsäkringar). Det finns visserligen försäkringar med olika grad av skatteförmåner – för pensions-

försäkringar är i praktiken all avkastning på det sparade beloppet skattefritt, medan kapitalförsäkringar belastas med en relativt blygsam skatt på avkastningen.⁶ Då pensionsförsäkringar är begränsade av att årspremien i huvudfallet får uppgå till högst ett basbelopp eller 10 procent av årsinkomsten, medan inga sådana begränsningar finns för kapitalförsäkringar, är det främst den senare försäkringstypen som under 1980-talet utvecklats till skatteplaneringsinstrumentet framför andra.

Som ett exempel på expansionen inom denna sektor kan nämnas att nyteckningen av kapitalförsäkringar med engångspremie (vilka ofta är lånefinansierade, och vilka torde utgöra det vanligaste instrumentet för skatteplanering inom försäkringssektorn) under 1980-talet ökade med i genomsnitt 83 procent per år (från 140 miljoner kronor 1980 till 2900 miljoner kronor 1985).

Man kan också dela upp försäkrings-sparandet i *kollektiva* och *individuella* försäkringar. De sistnämnda är de vi i dagligt tal avser när vi talar om pensions- och kapitalförsäkringar. De kollektiva försäkringarna är resultatet av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter; premierna betalas inte av de försäkrade, utan av arbetsgivarna, och eventuella räntevinster vid hög realränta tillfaller inte de försäkrade utan går tillbaka till arbetsgivarna i form av olika premierabatter.⁷

⁵ Detta gäller även för *sakförsäkringsbolagen*. När vi i det följande talar om "försäkringssektorn" avses undantagslöst *livförsäkringsbolagen*, *understödsföreningarna* och *pensionsstiftelserna*.

⁶ Den sk ranteskatten uppgår till formellt 40 procent och i praktiken omkring 30 procent av avkastningen. Fr o m den 1/1 1987 höjs dessa siffror till 50 procent respektive ca 40 procent. En K-försäkring kan således i skattehansende jämföras med ett banksparande där marginalskatten på räntan är 30-40 procent och där sparkapitalet är (t o m den 12/9 1986) undantaget från förmögenhetsskatt.

⁷ På sikt tillfaller dock största delen av dessa vinster löntagarna i form av ett större löneutrymme i avtalsförhandlingarna. Se vidare nedan.

Det har i flera sammanhang framförts att om en realränteskatt införes, så bör den endast omfatta de individuella försäkringssystemen, och inte de kollektiva. Mot detta talar emellertid tre skäl. *Det första skälet* är det rent fiskala: det blir inte så mycket pengar åt statskassan om skatten skulle begränsas till endast de individuella försäkringarna. De stora pengarna finns inom de kollektiva systemen, som omfattar ungefär tre fjärdedelar (170 av 230 miljarder kronor 1984) av det totala kapitalet. *Det andra skälet* är av administrativ natur; för vissa yrkesgrupper är det omöjligt att dra en gräns mellan tjänstepensionsförsäkring (dvs det vi något oegentligt kallat kollektiv försäkring) och individuell pensionsförsäkring.

Det tredje skälet till att inte undantaga det kollektivavtalsreglerade pensions- och försäkringssparandet från realränteskatten har att göra med själva utgångspunkten för skatten, nämligen att vi sökte efter en samhällssektor där sparandet är skattemässigt gynnat, så att vinsterna av de höga realräntorna så gott som ograverade tillfaller spararna (dvs i detta fall försäkringstagarna/arbetsgivarna). Vi har redan tidigare konstaterat att försäkringssparandet är skattemässigt gynnat, men det kanske inte är lika känt att de kollektiva systemen är ännu mer gynnade än de individuella.

För en individuell pensionsförsäkring finns ett visst mått av symmetri; den erlagda premien är avdragsgill, medan det utfallande pensionsbeloppet är skattepliktigt. För en kollektiv pensionsförsäkring råder samma förhållande; premien är en avdragsgill kostnad för arbetsgivaren, och den så småningom utfallande pensionen tas upp till beskattning hos den försäkrade. Här tillkommer emellertid en viktig skillnad: den erlagda premien ingår inte i underlaget för arbetsgivaravgiften, och inte heller ingår det utfallande pensionsbeloppet i något sådant underlag. Systemet har således en speciell asymmetri som gynnar denna försäkringsform: arbetsgi-

varavgiften försvinner i hanteringen. Rent ekonomiskt innebär detta att arbetsmarknadens parter i avtalsförhandlingarna har ett incitament att välja lösningar som innebär ett utbyggt pensionssystem och ett förstärkt försäkringsskydd snarare än en regelrätt löneökning.

Slutsatsen av detta blir, att man varken *kan* eller *bör* låta realränteskatten omfatta endast de individuella systemen och inte de kollektiva.

Effekter av skatteförmånerna

Hushållens *totala finansiella sparande* har trendmässigt minskat under de senaste decennierna, och ligger sedan flera år på praktiskt taget noll. Man kan uttrycka saken så, att pensions- och försäkringssparandet – såväl det kollektiva som det individuella – har trängt ut andra sparformer ur hushållens portföljer.⁸ Detta gäller kanske främst banksparandet men även andra traditionella sparformer som t ex aktiesparandet. Det är nämligen skattemässigt förmånligare för ett hushåll att äga aktier indirekt, via ett försäkringsbolag, än att äga dem direkt.

Det kan här vara på sin plats att påpeka, att syftet med realränteskatten *inte* har varit att komma till rätta med icke-neutraliteterna i kapitalbeskattningen och den utveckling som skisserats ovan. Eftersom det existerande skattesystemet är nominalistiskt, krävs det i stället nominalistiska åtgärder för att uppnå sådana mål. Icke desto mindre ingår skatteförmånerna och försäkringsbolagens snabba tillväxt i den nödvändiga bakgrundsbeskrivningen när man ska ta ställning till vilken samhällssektor som lättast kan bära de i och för sig kännbara men lika-

⁸ I SCBs Finansräkenskaper inräknas endast det individuella, och inte det kollektiva, försäkringssparandet i hushållens finansiella sparande. Det kollektiva sparandet återfinnes i stället i försäkringssektorn, där det tas upp som denna sektors finansiella förmögenhet.

fullt nödvändiga åtgärder som behöver vidtagas för att vi ska komma till rätta med budgetunderskotten.

Skattens samhällsekonomiska effekter

De samhällsekonomiska effekterna av realränteskatten och engångsskatten är många och svårbedömbara. Jag skulle här vilja dela upp dem i fem olika frågeställningar, som delvis hänger ihop. Dessa är 1) statens skatteintäkter, 2) effekterna på sparandet, såväl försäringssparandet som det totala sparandet, 3) frågan om vilka som "formellt" får betala skatten,⁹ 4) frågan om vilka som reellt får betala skatten och 5) frågan om vilka som kommer att tjäna på skatten. Denna sista fråga har märkligt nog inte tidigare tagits upp i debatten. Inte desto mindre är den naturligtvis av fundamental betydelse när man vill se skatterna i ett samhällsekonomiskt sammanhang.

Statens skatteintäkter

Realränteskatteskommittén skulle visserligen inte att ta ställning till skatteuttagets höjd, men beräkningar som byggde på antagandet att skattemodellens parametrar skulle ligga i närheten av de som användes i Danmark gav vid handen att skatten under det första året (dvs 1987) kunde ge intäkter på 5-10 miljarder kronor. Det andra året (dvs 1988) skulle intäkterna bli ungefär lika stora. För det tredje året är det omöjligt att göra någon prognos. De flesta remissinstanser har dock varit eniga i sin bedömning av att realränteskatten är onödigt därför att dagens höga realränta är historiskt unik och att realräntan därför snart kommer att falla till mer normala nivåer; vi kan kanske därför våga gissa att skatteintäkterna för 1989 och framgent kommer att bli lika med noll.

Som synes rör det sig om stora pengar, omkring 10-20 miljarder på två år. Beloppet blir ungefär detsamma för engångs-

skatten. Den långsiktiga budgetförstärkningen om pengarna t ex används till att betala av statsskulden blir (vid 8-10 procents ränta) en till två miljarder kronor per år.

Nu bör man observera, att en del av dessa pengar skulle ha kommit in till statskassan ändå. De utfallande pensionerna är ju skattepliktiga, och de premierabatter arbetsgivarna får då avkastningen på det kollektiva försäringsskapitalet är hög minskar ju deras avdragsgilla kostnader. Om varken realränteskatten eller engångsskatten hade införts, skulle således både arbetsgivarna och (de individuellt försäkrade) pensionärerna ha betalat in högre bolags- respektive inkomstskatt till staten. Det är svårt att uppskatta betydelsen av detta med någon närmare precision¹⁰, men vi kan i alla fall säga att de *verkliga* intäkterna för staten blir avsevärt lägre än de tidigare nämnda siffrorna. Om vi schablonmässigt antar att räntevinsterna skulle ha beskattats med en 50-procentig marginalskatt, skulle de egentliga skatteintäkterna av realränteskatten och engångsskatten kanske uppgå till 5-10 miljarder kronor, vilket motsvarar en långsiktig budgetförstärkning på en halv till en miljard kronor per år.

Effekter på sparandet

Som nationalekonom kan man säga att skatten har både en inkomst- och en substitutionseffekt. Den första effekten tend-

⁹ Jag skriver här ordet "formellt" inom citationstecken; ska vi vara riktigt formella är det ju försäringssbolagen (inkl understödsföreningarna och pensionsstiftelserna) som får betala, men eftersom dessa saknar egen förmögenhet är det ju försäringstagarna - dvs de försäkrade och arbetsgivarna - som får betala.

¹⁰ Saken kompliceras av att arbetsgivarnas räntevinster till stor del omedelbart ger upphov till ökade skattebetalningar (om vinsterna delas ut till ägarerna eller om de tas ut av de anställda i form av ett ökat loneutrymme), medan räntevinsterna på de individuella försäringarna faller ut i form av skattepliktig pension först om kanske 20 eller 30 år.

erar att stimulera sparandet medan den andra tenderar att dämpa det. Realranteskatteskommittén gjorde den bedömningen – delvis mot bakgrund av utvecklingen i Danmark – att med en rimlig nivå på skatteuttaget skulle inte skatten behöva leda till att försäkringssparandet minskar. Många av remissinstanserna fruktade å andra sidan (i likhet med de danska försäkringsbolagen under deras kampanj 1982-83) att försäkringssparandet skulle falla dramatiskt.

Det enda vi har att hålla oss till, är vad som faktiskt hände i Danmark när realranteskatten infördes där. Det visar sig då att nytecknandet av "vanliga" pensionsförsäkringar – dvs försäkringar med en årlig, löpande premie – utvecklats helt likartat såväl före som efter 1984.¹¹ Vad gäller försäkringar som betalas med en engångspremie är dock utvecklingen annorlunda. För denna speciella försäkringstyp, som åtminstone här i Sverige är ett stort instrument för skatteplanering, minskade nytecknandet kraftigt i Danmark under 1983. Det intressanta är dock att det ökade något igen under 1984 för att sedan tredubblas under 1985. Det kan i och för sig finnas speciella skäl till denna utveckling¹², men vi kan i alla fall se, att varken det totala försäkringssparandet eller ens nytecknandet har minskat i Danmark efter realranteskattens införande. Tvärtom har den höga ökningstakten blivit bestående.

Till saken hör att även om en svensk realranteskatt skulle ha lett till en minskning i hushållens försäkringssparande, så behöver inte detta betyda att hushållens totala sparande minskar. Som påpekades tidigare har försäkringssparandets höga lönsamhet lett till att detta trängt ut annat sparande, delvis genom att en stor del av försäkringarna varit lånefinansierade. Det gäller i synnerhet individuella kapitalförsäkringar med engångspremier, men min högst privata gissning är att lånefinansiering också är vanlig för individuella pensionsförsäkringar.¹³ Om nu en real-

ranteskatt skulle leda till att sådant skattearbitrage minskade i omfattning, skulle detta inte vara någon negativ utveckling. Det skulle inte heller innebära att hushållssparandet minskade, eftersom ett lånefinansierat "sparande" inte är något egentligt sparande.

Ovanstående hänför sig främst till realranteskatten. Engångsskatten, som ju till sin karaktär är vad ekonomerna brukar kalla en *klumpsummeskatt*, har troligen inte några incitamenteffekter alls, varken på sparandet eller på skatteplaneringen.¹⁴

En kritisk fråga härvidlag är om marknaden verkligen uppfattar den som en engångsskatt. Vi står här inför ett problemkomplex som rönt stor uppmärksamhet i de senaste årens ekonomiska forskning, nämligen frågan om s k *tidskonsistens*. Tanken bakom denna speciella fråga är, att en regering kan säga att en viss åtgärd är enbart av engångskaraktär, för att sedan finna det optimalt att återupprepa denna "engångsåtgärd" om och om igen tills regeringen förbrukat det förtroendekapital den hade i utgångsläget.

Om således marknaden förväntar sig

¹¹ Se sid 172-175 i Realranteskatteskommitténs betänkande.

¹² Se tex Folksams remissvar, s 23.

¹³ Observera att detta inte behöver betyda att man lånar direkt för att köpa en försäkring. I stället kan lånet ha tagits tidigare, t ex för att köpa en villa, ett sommarhus eller kanske en segelbåt. Efter några år, när låntagaren börjar få ett litet överskott och har att välja mellan att börja amortera ned lånet i en snabbare takt, eller att ha kvar lånet och köpa en försäkring i stället, väljer han ofta det senare alternativet. Avdragsrätten för skuldräntorna kombinerad med den låga skattebelastningen på försäkringen gör att detta är ett lönsamt arrangemang. Rent ekonomiskt är det liktydigt med att försäkringen är lånefinansierad.

¹⁴ Avgjort viktigare för den senare frågan är i stället den höjning av ranteskatten på kapitalförsäkringar som gäller från den 1/1 1987 samt det faktum att sådana försäkringar som tecknats efter den 12/9 1986 hädanefter kommer att ingå i underlaget för formögenhetsskatt. Dessa två åtgärder kommer förmodligen att få till följd att denna form av skatteplanering med kapitalförsäkringar upphör.

att "engångsskatten" kommer att upprepas om ett eller ett par år, förlorar skatten sin karaktär av klumpsummeskatt och får vissa negativa incitamenteffekter. Frågan är hur pass troligt detta är. Min högst personliga bedömning är, att regeringen i själva formuleringen av sin proposition¹⁵ har bundit sig så starkt för att skatten är av engångskaraktär, och att den införs i en helt unik ekonomisk situation, att det knappast kan vara politiskt möjligt för den nuvarande regeringen att upprepa den. Däremot är det ju osäkert vad som händer om vi får en ny regering efter valet 1988; en sådan skulle kanske inte känna sig särskilt bunden av sin företrädares utfästelser.

Man kan illustrera det teoretiska begreppet tidsinkonsistens med ett praktiskt exempel från Danmark. Där föreslog den dåvarande socialdemokratiska regeringen under Anker Jørgensen en realränteskatt 1982. Förslaget mötte en storm av förbittring och protester från såväl försäkringsbolagen som från den politiska oppositionen, vilken tog lika kraftigt avstånd från tanken på en sådan skatt som någonsin den svenska oppositionen gjort här hemma under det gångna året. Hösten 1982 föll regeringen Jørgensen på just denna fråga, och det första den nyttillträdande borgerliga regeringen under Poul Schlüter gjorde, var att införa den realränteskatt man så kraftigt hade fördömt under tiden i opposition.

Vilka får "formellt" betala skatten?

Vad gäller de individuella försäkringarna blir det de framtida pensionärerna som får betala skatten, i den meningen att en del av den höga avkastning som försäkringskapitalet skulle ha haft under 1987 dras in till staten. Den sedermera utfallande pensionen blir därigenom lägre än den annars skulle ha blivit. Som ett exempel kan vi nämna, att avkastningen för 1987 (återbäringsräntan) idag kan uppskattas

till omkring 15 procent (med all reservation för en osäker prognos). Engångsskatten är som bekant 7 procent. Om hela engångsskatten får belasta 1987 års resultat – det troligaste är att bolagen fördelar den på flera år – kommer detta således att minska från 15 till 8 procent. Med en inflationstakt på 4 procent blir således *den reala nettoavkastningen* för 1987, trots att hela engångsskatten har belastat detta år, så pass hög som 4 procent.

Vad gäller de kollektiva försäkringarna finns det all anledning att tro, att avkastningen på kapitalet under 1987 blir ungefär lika god som hos individualbolagen. Här tillfaller emellertid inte räntevinsterna de försäkrade i form av en högre pension. Därför kommer inte heller skatten att få bäras av pensionärerna, vilket SPP påstod i det brev man sände ut till en miljon hushåll. I stället kommer skatten att bäras av arbetsgivarna i form av lägre premierabatter.

Vilka får reellt betala skatten?

Beträffande de individuella försäkringarna finns det inga möjligheter till övervältning. Det blir således pensionärerna som får betala skatten även reellt. Vad gäller de kollektiva försäkringarna förhåller det sig annorlunda. En räntevinst i form av ökade premierabatter för arbetsgivarna innebär ett ökat löneutrymme, och om vinsten dras in i form av en realränteskatt eller en engångsskatt minskar löneutrymmet i motsvarande grad. Här kommer således skatten att vältras över på löntagarna, vilket också var huvudorsaken till att TCO i sitt remissvar tog avstånd från realränteskatten.

Det är i och för sig inget konstigt med att realränteskatten, liksom engångsskatten, i huvudsak skulle bäras av löntagarna. Eftersom löneandelen i Sveriges ekonomi är så stor i förhållande till vinstande-

¹⁵ Prop 1986/87:61

len kommer alla skatter, som ger några intäkter att tala om, med nödvändighet att till största delen bäras av löntagarna. Det finns inga snabba klipp i skattepolitiken, som gör att vi kan låta de breda grupperna slippa undan finansieringen av den offentliga sektorn i någon nämnvärd utsträckning.

Vilka tjänar på skatten?

Det finns all anledning att tro, att de allra flesta svenskar skulle ha tjänat på en realränteskatt – eller, som saken nu har utvecklats, att de allra flesta kommer att tjäna på engångsskatten. Påståendet kan synas märkligt mot bakgrund av sommarens och höstens massiva presskritik. Det är dock att märka, att så gott som ingen kritik har kommit från nationalekonomiskt håll. För att inse varför, krävs att man tänker en smula i termer av det som ekonomerna kallar "optimal beskattning".

Det förhåller sig ju så, att staten har en viss utgiftsnivå som måste finansieras. Finansiering kan ske på tre sätt: dels genom "vanliga" skatter (typ arbetsgivaravgifter och moms), dels genom upplåning och dels genom sedelpressarna (dvs genom inflation). Några andra finansieringsmetoder finns inte, och det är viktigt att inse, att de utgifter som staten ådragit sig *kommer att finansieras*, vare sig man vill det eller inte, genom någon av dessa tre metoder.

Tyvärr har alla tre metoderna negativa bieffekter. En höjning av skatterna har välkända skadeverkningar, t ex i form av minskad arbetsvilja eller minskat sparande eller ökad risk för skattefusk. De negativa bieffekterna av en ökad upplåning torde också vara välkända: en press uppåt på räntenivån¹⁶, vilket tenderar att dämpa företagets investeringar med åtföljande effekter på sysselsättning och reallön. Den tredje finansieringsmetoden, inflationsfinansiering, leder kanske till de allra största skadeverkningarna: den stör

systemets informationsinnehåll, den sätter skattesystemet i gungning, och den får helt okontrollerbara effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Vi har i Sverige idag ett underskott i statens budget på 45 miljarder kronor; det är visserligen lägre än 1982, men det ligger ändå på en mycket hög nivå i ett historiskt perspektiv. Under det senaste året har inflationen minskat kraftigt på grund av det kraftiga fallet i oljepriserna, men i bakgrunden ligger hela tiden det bränsle till inflationsbrasan som utgörs av det alltför stora budgetunderskottet.

Vi har alltså tre slags "skatter", med vilka vi kan finansiera statsutgifterna, nämligen vanliga skatter (inklusive realränteskatt och engångsskatt), upplåning och inflation. Samtliga dessa "skatter" drabbar främst löntagarna, helt enkelt därför att löneandelen utgör den helt dominerande delen av nationalinkomsten. Statsmakternas grannliga uppgift är att välja mellan dessa tre metoder för att finansiera sina utgifter. Det är inget enkelt val; det finns inga snabba klipp inom skattepolitiken.

Frågan är nu: Vilken av dessa tre "skatter" har minst skadliga bieffekter för samhällsekonomin och för de utsatta grupperna? De som avvisar realränteskatten och engångsskatten argumenterar därmed – medvetet eller omedvetet – för att vi bör höja arbetsgivaravgifterna eller momsen i stället, alternativt öka statens upplåning och därmed driva upp räntan, eller trycka fler sedlar, dvs öka inflationen.¹⁷ Det fö-

¹⁶ Det råder en stor diskussion bland ekonomerna om i vilken utsträckning de svenska räntorna är utlandsbestämda. Jag nöjer mig här med att enbart diskutera den långa räntan, och lämnar möjligheten öppen, att den korta rantan är utlandsbestämd. Om samtliga svenska räntor vore utlandsbestämda, skulle de negativa effekterna av en ökad statlig upplåning ta formen av en växande utlandsskuld och en ökad börda på kommande generationer.

¹⁷ Det är intressant att notera att TCO i sitt remissvar avvisar realränteskatten och som ett alternativ föreslår en *sänkning* av räntan.

refaller svårt att hävda att något av dessa alternativ *inte* skulle drabba löntagarna.

Om man tror att man slipper betala för den offentliga sektorn bara för att man avvisar en viss skatt, tar man miste. De offentliga utgifterna blir ändå finansierade, på ett eller annat sätt. Det räcker inte att visa att en viss skatt har negativa bieffekter – för det har de flesta skatter. Man måste också visa att den har *mer* negativa effekter än alternativa finansieringsmetoder. Det räcker inte heller att visa att en viss skatt till största delen kommer att bäras av löntagarna – för det gör de flesta skatter. Man måste också visa att den har sämre fördelningspolitiska konsekvenser än alternativet.

Hur är det då med realränteskatten? Ja, i jämförelse med alternativet förefaller dess *allokerings effekter* tämligen beskedliga. Det kan till och med vara så att de asymmetrier i kapitalbeskattningen som lett till de senaste årens exceptionella tillväxt inom försäkringssektorn skulle kunna lindras genom en sådan skatt. Allokeringseffekterna skulle i så fall rentav kunna sägas bli positiva.

Fördelningseffekterna är klart bättre än för alternativet. Detta gäller alldeles uppenbart för det mest troliga alternativet, nämligen fortsatta budgetunderskott och inflationsfinansiering. I jämförelse med höjda arbetsgivaravgifter och höjd moms, som så gott som uteslutande bärs av löntagarna, har realränteskatten och engångsskatten den fördelen att även innehavarna av individuella pensions- och kapitalförsäkringar får vara med och betala en del. Och eftersom dessa försäkringar är starkt koncentrerade till personer med inkomster högre än genomsnittet, blir fördelningseffekterna trots allt positiva. I praktiken får man låta sig nöja med detta. Med risk för att verka tjugig vill jag framhålla att det inte finns några snabba klipp i skattepolitiken. Det finns ingen skatt som ger några skatteintäkter att tala om och som samtidigt bara träffar en handfull miljonärer. Den som avvisar realränteskat-

ten med argumentet att den oundvikligen träffar en del låginkomsttagare ställer så stora krav på den fördelningspolitiska träffsäkerheten att han – medvetet eller omedvetet – i praktiken avvisar all inkomstfördelningspolitik.

Tre nackdelar .

Finns det då inga nackdelar med realränteskatten eller engångsskatten? Jo, det gör det. Men nackdelarna är inte de som har dominerat i debatten. Det finns ur samhällsekonomisk synvinkel tre principiella argument mot skatterna, och jag tänkte avsluta min artikel med att kortfatta diskutera dessa.

Det första argumentet tar fasta på att vi i diskussionen om optimal beskattning ovan har utgått från en *given* nivå på de offentliga utgifterna. Man kan i stället hävda att även om alla är överens om att budgetunderskottet – och därmed "inflationsskatten" – bör minska, så ska detta ske genom en minskning av utgifterna, och inte genom en ökning av de vanliga skatterna.

Rent principiellt är detta ett rimligt argument. Man måste dock vara medveten om hur utomordentligt svårt det i praktiken är att få ner de offentliga utgifterna, när dessa en gång har tillåtits stiga till en viss nivå. Erfarenheterna från England och USA, där det dock finns en mycket starkt uttalad politisk vilja att skära ned den offentliga sektorn, visar detta med all önskvärd tydlighet. Vi måste nog acceptera att det troligaste alternativet till realränteskatten och engångsskatten inte är en minskning av statens utgifter, utan i stället en ökad inflationsfinansiering av en given utgiftsnivå.

Det andra argumentet, som betonar sparandets roll, hänger delvis ihop med det första. En realränteskatt eller en engångsskatt *kan* faktiskt få till följd att det privata sparandet minskar. Även om inte detta är särskilt troligt, får vi inte blunda för möjligheten. Skatten har då medfört

att vi flyttat över sparande från den privata sektorn till den offentliga. Så länge det då används för att minska statens budgetunderskott fortsätter det att vara sparande, och det totala samhällsliga sparandet förblir oförändrat. Om de onekligen mycket stora skatteintäkterna emellertid skulle få till följd att politikerna börjar anse att man har råd med nya offentliga utgifter, blir saken allvarigare. Då minskar det totala sparandet i samhället. Det är därför ytterst viktigt att skatteintäkterna inte används till nya populära statsutgifter.

Det är svårt att värdera relevansen i detta argument. Det hänger ihop med den mycket större frågan om huruvida vår demokrati verkligen kan hantera en så känslig mekanism som samhällsekonomin. Den frågan har onekligen fått en viss aktualitet av att årets nobelpris i ekonomisk vetenskap har getts till James Buchanan. Den är dock så pass stor och svår, och den innehåller en så fundamental kritik av demokratin som beslutsform, att jag inte kan ta ställning till den i detta sammanhang.

Det tredje argumentet utgår från att realränteskatten visserligen ökar neutraliteten inom kapitalbeskattningen, och att den därigenom kan få positiva allokeringseffekter, men att den *just därför* kan få till följd att den nödvändiga reformeringen av vårt skattesystem försenas. I stället för att sätta nya lappar på det gamla lapptäcket borde man omedelbart kasta bort det och skaffa ett helt nytt täcke.

Jag har en viss förståelse för detta argument, som för övrigt liknar KFML(r)s idé om att man inte ska förbättra arbetarklassens villkor genom marginella reformer, för då skjuter man bara upp den nödvän-

diga revolutionen. Men det är nog ändå så, att realränteskatten och engångsskattens tydliga karaktär av *tillfälliga* lösningar knappast skjuter upp den stora reform som ändå måste komma förr eller senare.

Avslutande kommentar

Av det gångna årets debatt kan man få intrycket att realränteskatten och engångsskatten skulle innebära att det totala skattetrycket ökar i Sverige. Så är inte fallet. Skattetrycket är lika med den offentliga sektorns utgifter. Om sedan dessa utgifter finansieras med explicita skatter (tex moms, arbetsgivaravgift och engångsskatt) eller med implicita skatter (tex upplåning och inflation) spelar ingen roll för storleken på det totala skattetrycket.

Vi har här ett ekonomisk-politiskt dilemma. Det finns uppenbarligen en stark och välartikulerad opinion som hävdar att det totala skattetrycket endast är lika med de explicita skatterna. Därigenom uppstår svårigheter att finansiera de offentliga utgifterna på ett lampligt sätt; det kommer alltid att finnas en tendens till att undvika explicita skatter och i stället välja implicita. Följden blir högre räntor och en högre inflationstakt än vad som vore önskvärt. De kostnader som samhället åsamkas av detta – i form av störningar i de ekonomiska mekanismerna och i form av godtyckliga inkomstomfördelningar – kan vara betydande.

Referenser

Realränteskatt. Betänkande av Realränteskatteskommittén, Ds Fi 1986:18.