

Om engångsskatter och tidskonsistens

Med utgångspunkt från engångsskatten på pensionsförsäkringskapital diskuterar författaren engångsskatters existensberättigande. Han relaterar dem till teorin för optimal beskattning, till litteraturen om tidskonsistenta offentliga beslut och till Public Choice-skolans diskussion om konstitutionella regler.

Den svenska regeringen lade nyligen fram ett förslag om en sju procentig "engångsskatt" på pensionssparande. Motiven för engångsskatten och för det tidigare förslaget om realränteskatt presenterades av Mats Persson i *Ekonomisk Debatt* nr 8/1986 (Persson [1986]).

Mats Persson behandlar i sin artikel de två skatterna som nära substitut. Skatterna motiveras med att staten behöver pengarna och att avkastningen på pensionssparandet för närvarande är oväntat god. Engångsskatten anges vara en klumpsummeskatt som inte har någon negativ effekt på framtida sparande. Tidskonsistensproblemet nämns men behandlas med lätt hand.

Avsikten med denna artikel är att med anknytning till ekonomisk teori diskutera varför ekonomer kan komma att rekommendera engångsskatter och varför detta är fel. Relevanta teoribildningar är läran om optimal beskattning, den diskussion om statliga besluts tidskonsistens som initierades av Kydland och Prescott [1977]

Ekonom dr RAGNAR LINDGREN är lärare och forskare vid Handelshögskolan. Hans forskningsspecialitet är kapitalinkomstskatter och företagsfinansiering.

och Public Choice-skolans teorier om optimala beslutsregler i ett demokratiskt samhälle.

Däremot är det inte min avsikt att diskutera, om man långsiktigt bör beskatta pensionssparandet och hur en sådan beskattning borde utformas. Min uppfattning i den frågan kan sammanfattas i fyra teser, som var och en skulle vara värd en längre diskussion. I denna artikel koncentrerar jag mig på den fjärde tesen.

1) På lång sikt är det bättre att beskatta konsumtion eller arbetsinkomst än att beskatta sparande. Sparandet kommer ursprungligen från arbetsinkomst och går till konsumtion. Dubbel beskattning av det som sparas leder till snedvridning av kapitalbildningen utan att minska snedvridningar av arbetsutbudet.

2) Om man ändå vill beskatta sparande, så bör allt sparande, inklusive pensionsförsäkringssparande, behandlas lika.

3) Skattereformer bör vara principiellt motiverade och leda till ett enhetligt skattesystem. Realränteskatten skulle ha gjort det svenska skattesystemet ännu mer heterogent.

4) Skatteregler bör vara kända innan medborgarna vidtar sina dispositioner

och innan det verkliga utfallet av investeringar är känt. Skatter som bestäms i efterhand förstör det förtroende på vilket en rättsstat måste bygga.

Optimal beskattning

Läran om optimal beskattning finns kodifierad i läroböcker såsom Atkinson och Stiglitz [1980] och Hansson [1986]. I de mest generella modellerna utgår man från att staten har full information om alla produktionsmöjligheter i samhället och om alla medborgares nyttofunktioner, så att staten kan beräkna hur en viss utformning av skattesystemet påverkar arbetsutbud, sparande, efterfrågan på olika varor och varje enskilt hushålls nytta. Man antar också att statens strävan är att maximera en social välfärdsfunktion. Man kan då räkna fram hur skattesystemet skall utformas för att man skall uppnå maximal välfärd.

Det som gör dessa modeller komplicerade och samtidigt intressanta, är att man tar hänsyn till hur olika skatter påverkar arbetsvilja och konsumtion. Dessa effekter innebär samhällsekonomiska förluster och kan ses som en kostnad, en "excess burden", för att få skatteintäkterna. Det gäller att minimera kostnaderna för varje givet behov av skatteintäkter och för varje inkomstfördelning.

Ett sätt att minska excess burden är att göra det svårare för skattebetalarna att undvika skatter genom att ändra sitt beteende. Detta kan till exempel ske genom att bredda skattebasen. För att undvika att en skatt på löneinkomster minskar antalet arbetade timmar kan man basera skatten på den inkomst som skattebetalaren skulle ha om han arbetade till exempel åtta timmar per dag. Detta vore kanske också rättvist. Varför skall den som väljer att ha mycket fritid betala lägre skatt? På samma sätt kan man motivera att skatten inte bör baseras på verklig timlön utan på den lön man skulle ha om man ansträngde sig "normalt" mycket. Då

skulle man slippa snedvridningar av villigheten att arbeta på obekvämt arbetstid eller utföra hårda arbeten. Med ett sådant system skulle vi inte beskatta utfört arbete utan förmågan att utföra arbete. Men fortfarande påverkas denna förmåga och därmed skatten av medborgarnas beslut om utbildning och investeringar i human kapital. Vill man undvika snedvridning av dessa beslut, skall skatten inte baseras på verklig arbetsförmåga utan på medfödd förmåga. Vi närmar oss då skatteingenjörens ideal, en rättvis skatt som utgår med visst belopp oberoende av skattebetalarens reaktioner, dvs en klumpsummeskatt.

Den uppmärksamme läsaren har noterat, att statens informationsproblem ökar för varje steg vi tar mot en mer klumpsummebetonad skatt. Det är svårt att mäta den medfödda förmågan att tjäna pengar! Dessutom ökar svårigheten att driva in skatterna. Vad gör man, om någon missbrukat sin förmåga och överhuvudtaget ej kan betala skatten? Verklighetens skatteingenjör får göra en avvägning mellan informationskostnader och snedvridningskostnader.

För kapitalinkomstbeskattningen, kan vi på motsvarande sätt visa att man slipper snedvridningen av portföljval, om man beskattar förmögenheten i stället för inkomsten. Vill man inte snedvrیدا en individs sparande, skall man ej beskatta hans förvärvade förmögenhet, utan bara den medfödda, den ärvda. Men i detta fall skulle snedvridningar ändå kvarstå, eftersom arvsskatten sannolikt påverkar föregående generations vilja att arbeta och försaka för att skapa ett bättre utgångsläge för barnen. I de analyser av kapitalinkomstskatten, där man förutsätter att skatterna varit kända i förväg, finner man i allmänhet att skatter på kapital ger större snedvridningseffekter än skatter på löner eller konsumtionsutgifter och därför inte bör finnas i ett optimalt skattesystem. Se exempelvis Lindgren [1985].

Annorlunda ställer det sig om en skatt

införs överraskande. Om man har byggt vattenkraftverk utan att förutse att en specialskatt kommer att införas, eller om man sparar i pensionsförsäkringar i förlitan på statens löfte om skattefrihet, kan man inte ändra dessa beslut när skatter plötsligt införs. Om skatterna avser redan gjorda investeringar, påverkar de inte heller framtida handlande i traditionella modeller av optimal beskattning. Ekonomer som är uppfostrade i denna tradition, kan därför tro att sådana skatter är klumpsummeskatter. Att sådana överraskande skatter påverkar förväntningarna om framtida skatteändringar och skapar ökad osäkerhet och ökad misstro mot det politiska systemet ingår i allmänhet inte i modellen.

Tron på överraskande skatters – engångsskatters – samhällsnyttighet har alltså gott stöd av en snäv tolkning av teorin om optimal beskattning.

Tidskonsistens

Den teori om optimal beskattning som vi hittills diskuterat är statisk. Man beräknar optimala skattesatser och förutsätter att dessa skattesatser blir bestående.

Teorin om tidskonsistens är i stället dynamisk. Man intresserar sig för hur de optimala skattesatserna förändras över tiden, hur medborgarnas handlande i nästa period påverkas av statens handlande idag och i vad mån den politik som idag ter sig optimal också kommer att bedömas vara optimal av nästa regering. Huvudfrågan är om regeringens politik kan göras trovärdig på lång sikt eller om medborgarna bör räkna med att nästa regering kommer att fatta beslut som avviker från den tidigare annonserade politiken. I det senare fallet är politiken inte tidskonsistent.

Liksom i den vanliga teorin för optimal beskattning behandlar man regeringens och skattebetalarnas agerande som ett spel. Skattebetalarna väljer arbetstid, sparande och konsumtionsmönster så att

de maximerar sin nytta med hänsyn till skatterna. Regeringen väljer skattesatser så att man maximerar den samhälleliga välfärden med hänsyn till skattebetalarnas reaktioner. Man nu har vi ett dynamiskt spel. Skattebetalarna tar inte hänsyn bara till dagens skattesatser utan även till förväntade framtida skattesatser. Beslut om skattesatser fattas inte bara av dagens regering utan även av framtida regeringar. Skattebetalarnas förväntningar styrs inte av vad dagens regering säger utan av rationella bedömningar av vad framtida regeringar kommer att anse vara optimal politik.

I sådana dynamiska modeller finner man ofta att den politik, som skulle vara optimal, om dagens regering kunde fastställa alla framtida skattesatser, inte är tidskonsistent och att tidskonsistent politik är föga optimal.

Det klassiska exemplet gäller just kapitalinkomstbeskattningen. Under enkla antaganden (bland annat att statens utgifter är givna och inte påverkas av en viss periods skatteintäkter) finner man, att den optimala politiken är att genast ta ut en hög engångsskatt på befintligt kapital samtidigt som regeringen lovar att i framtiden hålla mycket låga kapitalinkomstskatter. Engångsskatten fungerar som en klumpsummeskatt och har i modellen inga negativa effekter. Tack vare de stora intäkterna av denna skatt kan regeringen i fortsättningen nöja sig med låga skattesatser. Förutsatt att medborgarna kan lita på regeringens löften blir då snedvridningarna små. Problemet är, att det även nästa år – och för nästa regering – är optimalt att ta ut en engångsskatt och lova framtida låga skatter. Medborgarna har därför ingen orsak att lita på regeringens löften, om inte regeringen vidtar åtgärder som binder kommande regeringars handlande och tvingar dem att följa den utlovade politiken. I annat fall måste medborgarna räkna med ständiga engångsskatter och framtida regeringar har inget skäl att inte genomföra dem. Då reduceras spa-

randet till ett minimum. Resultatet blir usel ekonomisk utveckling eller möjligen statskapitalism. Utan bindande regler – "commitment" – är den optimala politiken inte tidskonsistent och den tidskonsistenta högskattepolitiken ger olyckliga resultat.

På samma sätt kan man i monetära modeller analysera effekten av regeringens inflationspolitik. En överraskande engångsinflation medför en minskning av det reala värdet på statens utelöpande nominella obligationer och sedlar. Den motsvarar därför en engångsskatt på detta kapital. Dessutom medför den under vissa konjunkturförhållanden lägre arbetslöshet. Förväntad inflation har däremot i huvudsak negativa effekter. Även i detta fall finner man, att den optimala politiken, om regeringen kunde fatta för framtiden bindande beslut, skulle vara en stor engångsinflation kombinerad med löften om framtida stabilt penningvärde. Även i detta fall är den optimala politiken inte tidskonsistent om bindande regler saknas. Resultatet blir då höga inflationsförväntningar och ständiga engångsinflationer.

Nu har ju de existerande demokratiska samhällena i stort sett klarat sig undan dessa fällor. Hur har det gått till?

En tänkvärd form av förklaring ges av Hansson och Stuart [1985]. De presenterar en darwinistisk urvalsmodell, i vilken de kapitalistiska samhällena som överlever är de som har preferenser och attityder som omöjliggör engångsskatter. Samhällena utan sådana attityder har konkurrerats ut under historiens gång.

Barro och Gordon [1983] och Bachus och Driffill [1985] visar, att man kan få resultat som närmar sig, eller överensstämmer med, den optimala långsiktiga politiken, om medborgarnas förväntningar inte styrs bara av rationella kalkyler av vad regeringar i framtiden kommer att anse vara optimalt utan även av erfarenheten av vad regeringarna tidigare gjort. Man betonar värdet av "reputation". Om en regering genomför en engångsskatt, ändras med-

borgarnas förväntningar så att de planerar för fler engångsskatter. Om regeringen vet, att medborgarna reagerar så, tror den inte att engångsskatten är en klumpsummeskatt. Sannolikheten för att engångsskatten ter sig optimal minskar. På samma sätt ändras kalkylen för framtida regeringar. En politik utan engångsskatter kan bli tidskonsistent. "Reputation" kan ersätta fasta regler, "commitment". I förbigående kan vi notera att sådana "reputation"-modeller ligger bakom rekommendationerna om fasta spelregler i SNS konjunkturråds rapport 1986.

I litteraturen diskuteras också i vad mån den sittande regeringen kan skapa trovärdighet för den optimala politiken genom att vidta ekonomiska åtgärder som gör politiken tidskonsistent. Ett bra exempel är Persson, Persson och Svensson [1987]. De visar, att nästa regerings intresse av att åstadkomma en engångsinflation elimineras, om den sittande regeringen omvandlar statsskulden till reala obligationer och om staten håller nominella fordringar som motsvarar den nominella utelöpande sedelmängden. Under sådana förhållanden får en engångsinflation inte någon effekt på den reala statsskulden. Bortser vi från arbetslöshetsargumentet, så har då framtida regeringar inget skäl att föra inflationspolitik. En politik med stabilt penningvärde kan bli tidskonsistent och trovärdig (förutsatt att man litar på att staten betalar sina skulder).

Ett annat sätt att binda framtida regeringars handlande, och antagligen det i praktiken viktigaste, är skrivna eller oskrivna konstitutionella regler. Sådana regler måste då stödjas av effektiva straffsanktioner eller en stabil folkopinion. Internationella konventioner kan vara ett stöd för sådan "commitment"-politik. Svårigheten är att skapa tillräcklig helgd omkring grundlagsreglerna för att de skall vara okränkbara.

Konstitutionella regler

Den tredje gren av litteraturen, som är av intresse vid diskussion av engångsskatter, är läran om sociala kontrakt och konstitutionella regler. En modern utgångspunkt för denna litteratur är Buchanan och Tullock [1962]. Tankarna har sedan vidareutvecklats i flera av Buchanans skrifter.

Buchanan och Tullock betraktar samhället som en i princip frivillig sammanlutning av likaberättigade individer. De beslut, som fattas på politisk väg om bland annat skatter, bör därför vara sådana att alla medborgare skulle kunna vara ense om dem. Ingen bör tvingas in i en samverkan till egen nackdel.

I praktiken kan enhälliga beslut om fördelningspolitik inte fattas när man vet vilka som skulle gynnas eller missgynnas av besluten. Buchanan kommer förbi detta problem genom att, åtminstone som tankemodell, förutsätta att fördelningsprinciper och beslutsregler fastställs på en konstitutionell nivå. De konstitutionella besluten antas vara så långsiktiga och övergripande till karaktären att de beslutande kan bortse från sina personliga intressen och sin dagsaktuella förmögenhetsställning. Formellt antas besluten fattas under en "veil of uncertainty" om framtida intressen. De beslutande kan då utan klass- eller intressemotsättningar fastställa optimala beslutsregler för de parlamentariska besluten. Eftersom fördelningsfrågorna regleras av konstitutionen, skulle man i princip kunna ställa krav på enhällighet för parlamentariska beslut. Buchanan och Tullock menar dock att detta skulle medföra alltför höga besluts-kostnader. Troligen kommer man fram till ett krav på kvalificerad majoritet som en lämplig avvägning mellan risken för höga besluts-kostnader och risken för att beslut fattas, som missgynnar en del medborgare.

Med denna uppläggnings kommer man antagligen att på det konstitutionella planet vara ense om att engångsskatter och

andra överraskande skatter är olämpliga. Det kommer att framstå som mer effektivt och rättvist att i konstitutionen föreskriva vilka skatter som får tas ut och under vilka omständigheter speciella skatter får tas ut av grupper som vattenkraftsägare eller pensionsförsäkringssparare. Överraskande skatter kan sedan inte införas mot någon grupps vilja.

I Buchanans modell av det politiska beslutsfattandet är det alltså naturligt att lösa tidskonsistensproblemet med konstitutionella regler.

Det kan av denna framställning förefalla som om tidskonsistenslitteraturen och kontraktsteorin skulle ha mycket gemensamt. De leder naturligt till samma tro på värdet av fasta regler. Deras bakgrund och ton är dock mycket olika. Tidskonsistenslitteraturen är präglad av spelteori och matematiska metoder. Författarna förefaller ofta betrakta problemen som i första hand intellektuella övningar. Modellerna är tillämpbara på alla samhällen med marknadsekonomi och en välvillig regering. Kontraktsteorin i Buchanans och Tullocks tappning är inspirerad av de amerikanska grundlagsfäderna, och de upplysningsfilosofer som påverkat dem, samt av Knut Wicksell. Teorin är endast tillämpbar på västerländska demokratier där synen på staten som en institution, som skapats för alla medborgares bästa, är rimlig. Den som ser staten som ett instrument för vissa gruppers eller klassers utsugning av övriga medborgare eller som drömmer om proletarietets diktatur har föga att hämta hos Buchanan. Böckerna präglas av intresset för samhällsfrågor snarare än av formell stringens.

Slutsatser

Vad kan vi lära av denna genomgång för svenska förhållanden?

De svenska regeringarna har på senare år genomfört åtminstone tre skatter av den typ som jag här kallat engångsskatter eller överraskande skatter på redan gjor-

da investeringar. Jag tänker då på hyreshusavgiften, som drabbade vissa ägare av äldre hyreshus, vattenkraftsskatten, som drabbade ägare av äldre vattenkraftverk och pensionsförsäkringsskatten, som innebär en omfördelning från dem som sparar till andra pensionärer.

Min bedömning är att detta allvarligt skadat den svenska regeringens "reputation" och att den rationella kapitalförvaltaren bör räkna med att fler engångsskatter kommer på olika sparformer, såvitt inte regeringen kan göra trovärdigt att man ändrat politik. En sådan trovärdighet tror jag endast kan skapas genom klara grundlagsbestämmelser och genom införande av domstolsprövning av lagars förenlighet med grundlagen.

Om denna bedömning är riktig, bör vi som *kapitalförvaltare* i högre grad än tidigare dra nytta av vårt kapital medan vi får ha det kvar, dvs vi bör tidigarelägga konsumtionen. Vi bör också ägna större omsorg åt att diversifiera placeringarna för att minska skatterisken och åt att placera kapitalet i tillgångar som är svåråtkomliga för svenska myndigheter.

Detta beteende är individuellt rationellt men samhällsekonomiskt olyckligt. Därför bör vi som *politiker* sträva efter att återställa förtroendet genom att arbeta för införandet av grundlagsregler, som skyddar äganderätten och förhindrar överraskande skatter, och för införandet

av en författningsdomstol som gör grundlagsskyddet starkare.

Som *ekonom*er kan vi bidra till att göra det svårare att genomföra engångsskatter, och därmed mer osannolikt att de genomförs, genom att i olika sammanhang påvisa skatternas negativa konsekvenser.

Referenser

- Atkinson, B A & Stiglitz, J E, [1980], *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill, New York.
- Bachus, D & Driffill, J, [1985], "Inflation and Reputation". *American Economic Review*, Vol 75, s 530-538.
- Barro, R J & Gordon, D B, [1983], "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy". *Journal of Monetary Economics*, Vol 12, s 101-121.
- Buchanan, J M & Tullock, G, [1962], *The Calculus of Consent*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.
- Hansson, I, [1986], *Skatter och samhällsekonomi*. SNS, Stockholm.
- Hansson, I & Stuart, C, [1985], "Time Consistent Taxation and the Survival of Societies". National-ekonomiska Institutionen, Lunds Universitet.
- Kydland, F & Prescott, E, [1977], "Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". *Journal of Political Economy*, Vol 85, s 473-491.
- Lindgren, R, [1985], *On Capital Formation and the Effects of Capital Income Taxation*. EFI, Stockholm.
- Persson, M, [1986], "Realränteskatten". *Ekonomisk Debatt*, Årg 14, nr 8.
- Persson, M, Persson, T & Svensson, L, [1987], "Time Consistency of Fiscal and Monetary Policy". Under publicering i *Econometrica*.
- Soderström, H T (red), [1986], *Konjunkturrådets rapport 1986; Nya spelregler för ullväxt*. SNS, Stockholm.

Stiftelsen Siamon

utdelar årligen stipendier till forskare eller vetenskapliga skriftställare inom ämnena nationalekonomi och statskunskap. Ansökningar om stipendier med de handlingar och referenser som åberopas kan insändas senast 1987-03-15 till

Skandinaviska Enskilda Banken
Stiftelseavdelningen
106 40 Stockholm