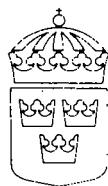


# Finansutskottets yttrande

1986/87:1 y

om en tillfällig förmögenhetsskatt för  
livförsäkringsbolag, m.m. (prop. 1986/87:61)



FiU  
1986/87:1 y

## Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 11 november 1986 begärt yttrande från finansutskottet över proposition 1986/87:61 om en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, m.m. jämte eventuella motioner.

## Frågor inom finansutskottets ansvarsområde

Av de områden som tas upp i propositionen och i motionerna 1986/87:Sk136 (m, fp, c), 1986/87:Sk138 av Alf Svensson (c) och 1986/87:Sk139 (vpk) är det främst de avsnitt som behandlar motiven för att ta ut en tillfällig förmögenhetsskatt av livförsäkringsbolag, denna skatts effekter på sparandet och penning- och kreditmarknaden samt vissa budgettekniska frågor, som har anknytning till finansutskottets beredningsområde.

I motion Sk139 anføres att företagens kontoavsättningar till pensioner även bör omfattas av den föreslagna skatten och att placeringsplikten för livförsäkringsbolag inte skall upphävas. Även dessa frågor behandlas av utskottet.

## Bakgrund till och motiv för en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag

I propositionen framhålls att räntenivån kunnat nedbringas som en följd av att balansproblemen i den svenska ekonomin har minskat. Denna nedgång i räntenivån har emellertid motsvarats av en ännu kraftigare sänkning av inflationstakten. Sålunda har inflationen gått ner från 10 % år 1982 till omkring 3 % i år medan de nominella räntorna sänkts från 13 % till 9 %. Resultatet har blivit en historiskt sett unikt hög realränta och en återbäringsränta på försäkringssparande som i reala termer stigit från omkring 1 % år 1981 till 11 % i år. Förmögenhetstillväxten i försäkringssparandet har därigenom kommit upp till en sådan nivå att de förmånliga skatteregler som gäller ger, enligt föredraganden, ett från fördelningssynpunkt orimligt resultat.

I motion Sk136 (m, fp, c) anføres att försäkringssparandet givit en hög avkastning åren 1985 och 1986 men att dessa år föregåtts av en lång period med mycket låg avkastning. En person som sparat ett årligt lika stort nominellt belopp sedan år 1970 fram till i dag har haft en årlig real avkastning på 2,1 %. Eftersom pensionssparandet ofta är bundet i flera decennier finns

det emellertid anledning att studera avkastningen över en väsentligt längre period. En försäkringstagare som i slutet av 1950-talet började spara ett årligt lika stort belopp har fram till i dag inte kunnat tillgodogöra sig en positiv avkastning. Motionärerna framhåller även att pensionssparandet i ett kortare perspektiv inte varit mer gynnat än många andra sparformer. Som exempel på minst lika gynnat sparande nämns allemansfondsparandet, riksgäldskontorets s.k. storpremier och de i våras emitterade premieobligationerna.

Vad gäller motivet för att införa en tillfällig förmögenhetsskatt på livförsäkringsbolag vill utskottet inledningsvis uppmärksamma några av orsakerna till att realräntan stigit till nuvarande extremt höga nivå och varför de fördelningspolitiska spänningarna inom många områden är påtagliga. Denna fråga berörs över huvud taget inte i motion Sk136.

Den svenska ekonomin utvecklades under senare hälften av 1970-talet och i början av 1980-talet mycket ogynnsamt. Särskilt svag var utvecklingen i industrin. Produktionen år 1982 var 10 % lägre i jämförelse med vad som uppnåddes år 1974. Det var uppenbart att utvecklingen fört Sverige in i en allt svårare kris, karakteriserad av ett stort bytesbalansunderskott och ett budgetunderskott som snabbt närmade sig nivån 100 miljarder kronor. Inflationen var ca 10 % och oron stor för en kraftig ökning av arbetslösheten. Denna negativa utveckling förklaras främst av en svag utveckling av världsekonomin, hög inflation och en arbetslöshet av en omfattning som efter andra världskriget aldrig tidigare noterats för OECD-området. Men utvecklingen utomlands kan inte ensam förklara varför den svenska ekonomin hamnade i efterkrigstidens svåraste kris. Den svenska industriproduktionen hade under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet haft en sämre utveckling än i flertalet andra länder. Strukturproblemen var uppenbara. Lönekostnads- och prisstegringstakten låg väsentligt över OECD-genomsnittet.

Krisläget i ekonomin år 1982 ställde krav på att den nytillträdda regeringen måste vidta extraordinära åtgärder för att återföra ekonomin till balans. I oktober 1982 devalverades kronan med inte mindre än 16 %, innebärande att industrins konkurrensläge i ett slag kraftigt förbättrades. Devalveringen följdes av en stram budgetbehandling kombinerad med ett statligt investeringsprogram. Dessa åtgärder tillsammans med en från Sveriges synpunkt gynnsam internationell utveckling har påtagligt förbättrat läget för den svenska ekonomin, och obalanserna har därigenom minskat. Krispolitiken har inneburit, vilket var avsikten, en kraftig förbättring av företagets vinster i syfte att stimulera till ökade investeringar och en återhållsam löneutveckling för att dämpa kostnadsstegringarna och undvika att konkurrensläget ånyo försämrades.

Det är en självklarhet att den nödvändiga krispolitiken har skapat fördelningspolitiska spänningar. Detta är emellertid en oundviklig följd av en kraftig devalvering. Strävan att vidmakthålla ett högt vinstläge inom industrin och begränsa de nominella löneökningarna för att i ett senare skede möjliggöra reala förbättringar även för löntagarna, har de facto inneburit att arbetstagarna i förstora fått bära den tyngsta bördan vid restaureringen av den svenska ekonomin och saneringen av statsfinanserna. Samtidigt kan till

inte obetydlig del den nuvarande extremt höga realräntan också ses som en effekt av den förda politiken. Krispolitiken har följaktligen utgjort en av de viktigare förklaringarna till de unikt höga återbäringsräntorna på försäkrings-sparande. Utskottet delar mot denna bakgrund inte det förenklade synsätt som kommit till uttryck i kritiken mot förslaget att den nuvarande utvecklingen av återbäringsräntorna kan betraktas som en "normal" marknadsbestämd utveckling.

Utskottet vill också i detta sammanhang framhålla den betydelse som sloandet av placeringsplikten får för försäkringsbolagen.

Livförsäkringsbolagen har hittills varit underkastade placeringsplikt, dvs. varit ålagda av riksbanken att köpa en viss andel prioriterade stats- och bostadsobligationer. Detta har, enligt uppgifter som försäkringsbolagen själva presenterat i bl.a. sina årsredovisningar, medfört att avkastningen på utlånade pengar blivit lägre än vad den skulle ha blivit om de fått köpa obligationer fritt.

Riksbanksfullmäktige beslutade den 25 september 1986 att inte begära förlängt förordnande om placeringsplikt när det nuvarande förordnandet gick ut den 30 november. Detta innebär att avkastningen på stats- och bostadsobligationer kommer att öka i takt med att utestående lån räntestyras, gamla lån förfaller och omsätts samt nyupplåning sker. Bostadsobligationerna har femåriga räntestyrningsintervaller. Det leder till att räntorna på dessa lån kommer att stiga tämligen snabbt.

En kalkyl över vilka effekter detta skulle få för försäkringsbolagen måste baseras på vissa mycket osäkra antaganden. Det torde likväl stå klart att effekterna blir betydande. Ett centralt antagande i en sådan kalkyl är hur stor räntedifferensen kan antas vara mellan prioriterad och oprioriterad ränta. Under perioden 1984–1986 var räntedifferensen mellan prioriterad statslåneränta och marknadsränta på statsobligationer 1,35 procentenheter. Under åren 1984 och 1985 var emellertid skillnaden extremt stor beroende på att stora förändringar i det korta ränteläget påverkade den då ännu utvecklade oprioriterade obligationsmarknaden. I takt med att denna obligationsmarknad utvecklas kan fluktuationerna förväntas minska med följd att räntedifferensen mellan en hypotetisk prioriterad och oprioriterad ränta kan antas krympa något.

Om man i en kalkyl utgår från att differensen mellan dessa båda räntor skulle uppgå till en procentenhet och att placeringen av prioriterade obligationer, om de funnes kvar, fördelade sig ungefär som under de senaste åren skulle försäkringsbolagen redan inom några år erhålla en betydande kompensation för den tillfälliga förmögenhetsskatten. Utskottet vill i detta sammanhang understryka att även om kalkyler av detta slag måste utgå från en mängd hypotetiska förutsättningar är det en självklarhet att ett slopande av placeringsplikten starkt gynnar försäkringsbolagen. Under gynnsamma omständigheter kan efter ett decennium försäkringsbolagen genom den slopade placeringsplikten vara helt kompenserade för det aktuella skatteuttaget.

En annan mycket betydelsefull faktor för att kunna bedöma livförsäkringssektorns förmögenhetstillväxt är utvecklingen av realräntan. Det framhålls i propositionen att institutioner med en stor andel av sina förmögenheter

placerade i tillgångar med bunden ränta kommer att kunna tillgodogöra sig en fortsatt hög avkastning flera år efter en nedgång i det allmänna ränteläget. Vid en fortsatt låg inflation kan därför sådana placerare redan nu med stor säkerhet påräkna en mycket god real avkastning åtminstone under återstoden av 1980-talet, även om nyplaceringsräntan skulle falla.

Mot här angiven bakgrund delar utskottet föredragandens uppfattning att det är rimligt att påföra livförsäkringskapitalet en tillfällig förmögenhetsskatt. Utskottet vill, liksom föredraganden, emellertid tillägga att den långtgående återhållsamhet som tidigare varit rådande när det gäller skatter av engångsnatur måste upprätthållas.

## Den tillfälliga förmögenhetsskatten och sparandet

Livförsäkringssparandet är ett långsiktigt inriktat sparande som är önskvärt ur samhällelig synpunkt och som därför av tradition givits en förmånlig skattemässig behandling. Att man nu, i enlighet med propositionens förslag, går in och med en tillfällig skatt reducerar en förmögenhetstillväxt inom försäkringssektorn som saknar motstycke innebär inget avsteg från denna linje. Det föreslagna skatteuttaget på 7 % motsvarar omkring halva återbäringsräntan för livförsäkringsbolagen för ett enda år. Denna ränta kan nämligen för år 1986 beräknas uppgå till i genomsnitt 14 %, och för år 1987 kommer den att ligga på lägst denna nivå. Även med hänsyn tagen till den föreslagna skatten kommer således livförsäkringssparandet att vara en mycket förmånlig sparform.

Eftersom försäkringssparandet är långsiktigt till sin karaktär är det under normala betingelser önskvärt att de som väljer denna sparform kan påräkna stabila beskattningsregler. Sett utifrån detta perspektiv är en förmögenhetsskatt som är tillfällig att föredra. En skatt av engångsnatur gör att ingen osäkerhet om framtida skatteuttag behöver uppkomma hos försäkringsspararna.

Det är självklart svårt att i nuvarande läge göra en mer precis bedömning av hur den föreslagna skatten kommer att påverka sparbetendet. Sannolikt kommer effekterna på sparbetendet att vara negligerbara. Försäkringssparandet kommer även framgent att vara gynnat. Eftersom det endast är fråga om en temporär skatt finns det enligt utskottets mening inte anledning att tro att den, såsom förutsägs i motion Sk136, kan leda till att det kortsiktiga sparandet ökar på bekostnad av det långsiktiga försäkringssparandet. De uppgifter om antalet tecknade pensionsförsäkringar för år 1986 som lämnats av försäkringsbolagens företrädare vid hearings med berörda utskott vittnar inte om att någon sådan överströmning ägt rum.

## Effekter på penning- och kreditmarknaden

De penning- och kreditmarknadsmässiga konsekvenserna av den tillfälliga förmögenhetsskatten torde bli relativt okomplicerade. Statens upplåningsbehov via riksgäldskontoret blir i motsvarande grad lägre samtidigt som försäkringsbolagens placeringskapacitet blir i motsvarande grad mindre. Därmed kan effekterna på räntenivån antas bli relativt små.

Inte heller torde skatten innebära någon större likviditetsmässig påfrest-

ning för försäkringsbolagen. Skatten skall betalas in vid tre olika tillfällen under år 1987. Med tanke på de stora premieinbetalningar som görs till försäkringsbolagen under året torde skatten kunna betalas utan att försäkringsbolagens obligationsinnehav behöver säljas ut på marknaden och därmed påverka kursutvecklingen.

## Övriga motionsyrkanden

I motion Sk139 (vpk) krävs att *placeringsplikten för livförsäkringsbolag* bör behållas.

Placeringsplikten är ett kreditpolitiskt instrument som regleras i lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. Utskottet har nyligen i ett betänkande (FiU 1986/87:7) tillstyrkt att giltighetstiden för denna lag förlängs med tre år t.o.m. utgången av år 1989. Därigenom ges regeringen befogenhet att på framställning från riksbanksfullmäktige förordna att riksbanken får använda ett eller flera av de kreditpolitiska medel som behandlas i lagen. Förutsättningen för ett sådant förordnande är att det behövs för att uppnå de mål som har fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet.

Det ankommer således på riksbanksfullmäktige att bedöma huruvida placeringsplikt bör tillämpas eller ej. Som utskottet redovisat har riksbanksfullmäktige beslutat att inte begära förlängt förordnande om placeringsplikt efter den 30 november 1986. Utskottet har inte anledning att göra någon annan bedömning än riksbanksfullmäktige och avstyrker därför bifall till motion Sk139 yrkande 3.

I motion Sk139 föreslås även att de företag som gjort *kontoavsättningar* för pensioner skall omfattas av den tillfälliga förmögenhetsskatten. Motiveringen för detta är att man därigenom undviker att de företag som fonderar pensionsmedel för sina anställda i särskilda stiftelser skall erlägga skatt medan de företag som gör kontoavsättningar för pensioner undgår beskattning.

Som framhålls i propositionen kan det ifrågasättas om inte de medel som avsätts till pensioner inom företagen åtminstone på lång sikt ger en lika god avkastning som andra former av pensionssparande. Det är dock inte givet att den höga räntenivån under 1980-talet och uppgången i aktiekurserna under samma tid har gynnat pensionssparandet inom företagen i lika hög grad som det institutionella sparandet och sparandet inom pensionsstiftelser. Utskottet delar uppfattningen att detta talar för att kontoavsättningar inte skall omfattas av skatten. Utskottet avstyrker således, från de utgångspunkter som utskottet har att beakta, motion Sk139 yrkande 2.

Vad beträffar frågan om konkurrensneutralitet vill finansutskottet upprepa vad utskottet tidigare med riksdagens godkännande uttalat vid behandlingen av förslagen om löntagarfonder (FiU 1983/84:20) och om inbetalningar på likviditetskonton (FiU 1983/84:45, FiU 1984/85:30), nämligen att åtgärder riktade mot företagen bör utformas på ett konkurrensneutralt sätt.

Enligt bedömningar i propositionen kommer skattebasen för den tillfälliga förmögenhetsskatten att uppgå till omkring 220 miljarder kronor. Skatteintäkterna skulle därmed bli ca 15 miljarder kronor. Värderingen av förmögenheten skall emellertid göras utifrån förhållandena den 31 december 1986. Med tanke på osäkerheten om aktiekursutveckling och fastighetspriser måste beloppen anses som ungefärliga. Enligt uppgifter som lämnats av representanter för försäkringsbolagen vid hearings inför de berörda utskotten kan skatten förväntas uppgå till närmare 20 miljarder kronor.

Eftersom skatten är en engångsskatt blir den långsiktiga effekten på statsfinanserna endast att det statliga upplåningsbehovet temporärt blir mindre, och på längre sikt blir därmed de årliga kostnaderna för statssskuld-räntor lägre än de annars skulle ha varit. Om låneräntan antas vara 10 % blir den årliga utgiftsminskningen 1,5–2 miljarder kronor. Härtill kommer intäkterna till följd av den föreslagna höjda ränteskatten, som väntas uppgå till ca 400 milj. kr. per år.

Enligt propositionen skall inkomsterna av den tillfälliga förmögenhetsskatten tillföras en särskild inkomsttitel benämnd *Tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser*. De influtna medlen skall av riksskatteverket överföras till riksgäldskontoret i syfte att minska statsskulden.

Utskottet tolkar den föreslagna ordningen så att omföringen avses ske direkt från inkomsttiteln, såsom för närvarande sker med vissa specialdestinerade arbetsgivaravgifter. Det skulle innebära att nettoinkomsten på titeln vid redovisningsårets slut skulle vara i princip noll. Därmed kommer varken de totala statsinkomsterna eller budgetsaldot att påverkas av inkomsterna av den tillfälliga förmögenhetsskatten. Med hänsyn till skattens engångskaraktär och stora omfattning kan ett sådant förfaringsätt godtas. En redovisning mot budgeten och budgetsaldot skulle kunna leda till att felaktiga slutsatser drogs om skattens varaktiga effekter på budgetsaldot. Utskottet tillstyrker därför från sina utgångspunkter den föreslagna ordningen. Det bör dock av budgetredovisningen – i not eller på annat sätt – framgå hur stora inkomsterna av skatten är.

*Sammanfattningsvis* anser utskottet att starka skäl talar för att införa en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolagen. De senaste årens ekonomiska politik har varit inriktad på att minska obalanserna i den svenska ekonomin. Det har lett till att utrymmet för standardförbättringar varit mycket begränsat. Stora grupper i samhället har under dessa år genom olika slag av uppoffringar bidragit till att minska eller eliminera dessa obalanser. Detta har kunnat ske samtidigt som arbetslösheten har sjunkit och inflations-takten avtagit.

Ett resultat av den framgångsrika politiken är att realräntan stigit kraftigt. Realräntan har tidigare inte varit ens i närheten av dagens nivå. Detta har inneburit att avkastningen på försäkringssparandet stigit märkligt. Den snabba reala tillväxten i försäkringsbolagens återbäringsräntor står i bjärt kontrast till den återhållsamma utvecklingen av reallönerna.

Härtill kommer att försäkringssparandet och hela livförsäkringssektorn

ges en förmånlig skattemässig behandling. Skälet härtill är att ett långsiktigt sparande är samhällsekonomiskt önskvärt. Det måste dock konstateras att den förmögenhetstillväxt som ägt rum de senaste åren går långt utöver vad som kan innefattas i normala fluktuationer inom ett långsiktigt sparande. Denna kraftiga lönsamhetsökning hos livförsäkringsbolagen har skapat fördelningspolitiska spänningar, inte minst beroende på att den härstammar från räntebetalningar på statsskulden. Som påpekas i propositionen måste dessa räntebetalningar finansieras antingen genom höjda skatter eller genom neddragning av utgifter för andra ändamål samtidigt som återhållsamhet i löneökningar och offentliga utgifter utgör centrala inslag i den ekonomiska politiken.

Utskottet vill vad gäller den framtida utvecklingen dessutom framhålla att de senaste årens höga realräntor kommer att få en bestående positiv inverkan på försäkringsbolagens avkastning under de närmaste åren vid en fortsatt låg inflation. Härtill kommer effekterna av den slopade placeringsplikten.

Förslagets utformning föranleder från de utgångspunkter utskottet här att anföra inte någon erinran. En tillfällig skatt skapar inte osäkerhet inför framtiden beträffande skatteuttagets storlek på försäkringssparandet och kan därför inte antas få några långsiktigt negativa effekter på hushållens sparande.

Utskottet anser med det anförda från de utgångspunkter finansutskottet har att beakta att motionerna Sk136, Sk138 och Sk139 i här behandlade delar bör avstyrkas av skatteutskottet.

Förslaget i propositionen om en särskild inkomsttitel för den tillfälliga förmögenhetsskatten föranleder inte någon erinran från utskottets sida.

Stockholm den 2 december 1986

På finansutskottets vägnar

*Arne Gadd*

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Nils G. Åsling (c), Bo Södersten (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Hans-Eric Andersson (s) och Rolf Kenneryd (c).

## Avvikande meningar

1. Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Nils G. Åsling (c), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m) och Rolf Kenneryd (c) anser att utskottets yttrande som på s. 1 börjar med "Av de områden" och på s. 7 slutar med "utskottets sida" bort ha följande lydelse:

Utskottet behandlar i detta yttrande motiven för att ta ut en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag samt den föreslagna skattens

effekter på sparande och pensioner. Vidare behandlas yrkande 2 i motion 1986/87:Sk139 om kontoavsättningar till pensioner i företagen och yrkande 3 i samma motion om placeringsplikt för försäkringsbolag.

Utskottet vill inledningsvis ta upp frågan om skattens benämning. Livförsäkringsbolagen och övriga institutioner som berörs av förslaget har inga egna tillgångar utan förvaltar enbart pensionsspararnas inestående medel. Den föreslagna engångsskatten är därför en *pensionsskatt*. Utskottet använder därför i yttrandet denna benämning.

## Anförda motiv för pensionsskatten

I propositionen anförts att förmögenhetstillväxten inom livförsäkringssektorn för närvarande är på en sådan nivå att de förmånliga skatteregler som gäller ger ett från fördelningspolitiska utgångspunkter orimligt resultat.

Det är riktigt att försäkringssparandet givit en hög avkastning under åren 1985 och 1986. Men utskottet vill understryka att försäkringssparandet är långsiktigt och att två enstaka år inte kan ses isolerade. Dessa två goda år har föregåtts av en lång period med låg avkastning. Ett av skälen till den dåliga avkastningen har varit att försäkringstagarna burit en del av bördan för att förbättra situationen i svensk ekonomi. De negativa realräntorna under flera år under 1970-talet var ogynnsamma för allt sparande. Härtill kommer att försäkringsbolagen tvingades placera en stor del av försäkringssparandet i lågförräntande stats- och bostadsobligationer.

Av statistik som presenterades i realränteskattkommitténs betänkande (Ds Fi 1986:18) framgår att den som satsade 100 kr. i en pensionsförsäkring (engångspremie) år 1970 fram till år 1986 har tjänat 11 kr. räknat i samma penningvärde. Detta motsvarar en årlig real avkastning på endast 0,6 %. Av statistik från samma källa framgår att den som sparat ett årligt lika stort nominellt belopp i pensionsförsäkring sedan 1970 fram till i dag har haft årlig real avkastning på 2,1 %. Inte heller om avkastningen beräknas på detta sätt framstår försäkringssparandet som så särskilt gynnat sett i ett längre perspektiv.

Eftersom pensionssparandet ofta är bundet i flera decennier finns, som anförts i motion Sk136, anledning att studera avkastningen ännu längre tillbaka i tiden än vad som görs i realränteskattkommitténs betänkande. Sådan statistik presenteras i ett remissyttrande från Svenska Försäkringsbolags Riksförbund. En försäkringstagare som t.ex. år 1957 började spara ett årligt lika stort belopp har fram till i dag förlorat 0,2 % årligen räknat i oförändrat penningvärde.

Även i ett kortare perspektiv förefaller pensionssparandet inte vara särskilt gynnat jämfört med andra sparformer.

Under åren 1985 och 1986 var den s.k. återbäringsräntan (nominellt) för pensionssparandet totalt ungefär 30 %.

Men bara sedan våren 1986 och fram till i dag, dvs. på mindre än ett år, har värdet på den s.k. storpremien, som riksgäldskontoret emitterade, ökat med mer än 30 %. Samma värdeutveckling har de övriga premieobligationer visat som riksgäldskontoret också emitterade i våras.

Den genomsnittliga kursnivån på Stockholms fondbörs har bara i år ökat



med 60 %. Därför kan också den som sparar i allemansfondssparandet eller direkt i börsaktier ha erhållit en bättre utveckling enbart under år 1986 än den som sparar i en pensionsförsäkring under både år 1985 och år 1986.

Enligt utskottets mening är det således fel att påstå att pensionssparandet skulle vara särskilt gynnat.

Utskottet vill härutöver erinra om vad SPP i flera sammanhang anfört beträffande sambandet mellan den ovanligt stora avkastningsökningen på försäkringsparandet under senare år och pensionerna i det kollektiva pensionsparandet. För löntagarnas pensioner gäller, i motsats till individuelpensionerna, att ökningen inte kan överskrida höjningen av konsumentprisindex under en tolv månadersperiod. Syftet är att löntagarpensionärerna skall om möjligt ha en bibehållen köpkraft. Detta överensstämmer med tankegången bakom ATP. Detta innebär således att löntagarna inte "erhåller en real förmögenhetstillväxt på en nivå långt utöver vad som i modern tid förekommit".

Utskottet konstaterar i likhet med vad som anförts från SPP att det inte finns något samband mellan de angivna motiven för pensionsskatten och den verklighet som löntagarna upplever vad beträffar sina pensionsförmåner.

I propositionen anförts vidare att syftet med pensionsskatten är att *sanera statsfinanserna och förbättra den ekonomiska situationen för de sämst ställda pensionärerna*. Det anförts bl.a. att genom en tillfällig förmögenhetsskatt får den sektor som gynnas särskilt starkt av den framgångsrika inflationsbekämpningen bidra till en sanering av statsfinanserna. Det hävdas vidare att skatten kommer att skapa utrymme för förbättringar för de sämst ställda pensionärerna. Intäkterna från pensionsskatten skall användas för att betala av på statsskulden. Den minskade räntebörda för staten som blir följderna härav skall enligt regeringsdeklarationen *oavkortat* användas för att finansiera åtgärder till förmån för de sämst ställda pensionärerna.

Det bör också noteras att om hela beloppet, 1 500 milj. kr., används för nya offentliga utgifter sker ingen "sanering" av statsfinanserna.

Pensionsskatten kan således inte både motiveras av ett behov av att "sanera" statsfinanserna och samtidigt "oavkortat" användas för att finansiera åtgärder för de sämst ställda pensionärerna. Antingen gäller det ena eller det andra, men båda motiven kan inte gälla samtidigt.

## Effekter på sparandet

Sparandet i Sverige har fallit trendmässigt under ca 25 år. Det totala sparandet hade fram till år 1984 fallit med nästan 10 procentenheter till en nivå som ligger strax ovanför kapitalförslitningen. Även andra industriländer har haft en viss sparandenedgång men inte alls av samma omfattning som Sverige. Sparandeminskningen har varit särskilt påtaglig i länder som Sverige, Belgien och Danmark, vilket belyser sambandet mellan en låg sparkvot och ekonomiska problem. Att en krisdrabbad ekonomi kan hålla uppe sitt sparande visar emellertid exemplet Nederländerna.

Hushållssparandet i Sverige har minskat kraftigt under senare år. Under senare delen av 1970-talet uppgick hushållssparandet i procent av disponibel inkomst, den s.k. sparkvoten, till ca 4 %, vilket internationellt sett var en

mycket låg siffra. Ändå har hushållssparandet under 1980-talet fallit ytterligare. Sparkvoten är nu negativ. Det innebär att hushållen lånar och tar av sina sparmedel för att hålla upp konsumtionen, vilket tidigare aldrig hänt.

Den av regeringen föreslagna pensionsskatten innebär att mellan 15 och 20 miljarder kronor av enskilt sparande överförs till den offentliga sektorn och där används för att amortera statsskulden. Någon direkt effekt uppstår med anledning därav inte på det totala sparandet. Men genom att avkastningen på sparmedlen kommer att användas för nya offentliga utgifter och inte som hittills gottskrivas spararnas pensionskonton försämras det totala sparandet med i storleksordningen 1,5 miljarder. Den konsumtionsmöjlighet som morgondagens pensionärer skulle ha erhållit tas nu ut i förskott.

Pensionsskatten skapar osäkerhet för framtiden. Eftersom pensionssparandet är långsiktigt kan det sägas vara särskilt samhällsnyttigt. Det är också bundet, och ett långsiktigt bundet sparande förutsätter stabila regler. Den som sparar till sin pension måste kunna lita på att han får behålla sparkapitalet – annars faller hela grunden för sparandet. Om pensionsskatten införs, löper de som binder sig för ett långsiktigt sparande en risk att även i framtiden utsätts för denna typ av skatt. Pensionsskatten leder till att människor i större utsträckning kommer att gardera sig mot statsmakternas agerande, vilket innebär att de kan komma att övergå till mer kortsiktigt sparande eller rent av till ökad konsumtion. Mot bakgrund av vad som ovan sagts beträffande det totala sparandet skulle en sådan utveckling vara olycklig. I en situation där sparande borde premieras föreslår regeringen att sparandet i stället skall bestraffas.

Utskottet gör därför bedömningen att ett genomförande av förslaget sannolikt leder till en svagare utveckling av det långsiktigt bundna och samhällsnyttiga sparande som pensionssparandet utgör, främst genom den osäkerhet som skapas.

I propositionen finns ingen analys över hur skatten drabbar de ungefär en miljon individuella pensionsspararna, vilket är en påtaglig brist. En sådan analys skulle ha visat om de individuella pensionsspararna också har andra typer av pensioner som t.ex. ATP eller ej.

Småföretagare är i stor utsträckning hänvisade till privata pensionssystem. Många av dem kan inte ta ut marknadsmässiga löner från sina företag. Därmed går de också miste om ATP-grundande poäng.

Kvinnor har också ofta låg ATP-poäng och har därför många gånger valt att komplettera sitt pensionsskydd med en individuell pensionsförsäkring. De drabbas därför hårt av skatten.

Det finns heller inte utrett eller belyst hur skatten ekonomiskt påverkar pensionerna.

Huruvida pensionssparare är personer som har höga eller låga inkomster finns heller inte redovisat i propositionen. Av riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökningar för inkomståret 1984 framgår emellertid att 30 % av dem som gjorde avdrag för avgifter för pensionsförsäkringar hade mindre än 100 000 kr. i bruttoinkomst. Drygt 60 % tjänade mindre än 150 000 kr. och nästan 80 % tjänade mindre än 200 000 kr. Slutsatsen är således att de privata pensionsspararna i huvudsak är människor i vanliga inkomstlagen.

Det avtalsbestämda pensionssparandet berör ungefär tre miljoner försäkringstagare – vanliga arbetare och tjänstemän.

SPP är den institution som förvaltar och ansvarar för avtalspensioner för ungefär en miljon privatanställda tjänstemän genom det s.k. ITP-systemet. ITP-systemet kräver minst 3,5 % realavkastning per år för att värdesäkring av de utbetalda tilläggs pensionerna skall kunna säkras. Om SPP endast lyckas nå en lägre realavkastning i det långa loppet, kan inte full värdesäkring ges. Detta gäller under förutsättning att arbetsgivarna inte frivilligt betalar in mer pengar till SPP. Sådana frivilliga medgivanden från arbetsgivarna skulle i motsvarande mån minska löneutrymmet. Uttalanden från såväl SAF som TCO visar att de motsätter sig att pensionsskatten räknas av från löneutrymmet. Därmed kommer avtalspensionerna också att beröras av pensionskatten.

Det är självfallet så att staten inte kan dra in 6–8 miljarder kronor från SPP utan att detta får någon effekt på de utbetalda pensionerna eller på löneutrymmet. Någonstans måste pengarna tas.

Utskottet måste vidare konstatera att när det gäller avtalspensionerna slår pensionsskatten mycket orättvist. Genom att företag kan förvalta pensionsmedlen på skilda sätt drabbas sparbeloppen olika av pensionsskatten. De företag som själva förvaltar pensionsmedlen drabbas inte alls medan de företag som anförtrott denna uppgift åt t.ex. SPP eller annan institution drabbas fullt ut.

Utskottet anser sammanfattningsvis att de motiv som anförs för att genomföra förslaget om pensionsskatt inte kan godtas. Vidare är effekterna av förslaget oacceptabla. Pensionsskatten riskerar att minska det totala sparandet i Sverige trots att sparandet skulle behöva öka. Den ökar osäkerheten hos hushållen, vilket påverkar sparbeteendet negativt. Pensionsskatten påverkar både de individuella och de avtalsbestämda pensionerna. Den drabbar de avtalsbestämda pensionerna för privatanställda men inte för offentliganställda. Skatten slår orättvist genom att den drabbar enbart försäringsspararna inom SPP eller hos andra försäkringsinstitutioner och inte dem vars pensionsmedel förvaltas av det egna företaget.

Utskottet anser således, från de utgångspunkter finansutskottet har att beakta, att förslaget i propositionen bör avstyrkas av skatteutskottet. Motionerna Sk136 och Sk138 bör således i här berörda delar tillstyrkas av skatteutskottet.

Utskottet vill avslutningsvis ta upp två yrkanden i *motion Sk139* (vpk). I yrkande 3 krävs att placeringsplikten för livförsäkringsbolag skall behållas.

*Placeringsplikten* är ett kreditpolitiskt medel som regleras i lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. Utskottsmajoriteten har nyligen i ett betänkande (FiU 1986/87:7) tillstyrkt att giltighetstiden för denna lag förlängs med tre år t.o.m. utgången av år 1989. Därigenom ges regeringen befogenhet att på framställning från riksbanksfullmäktige, men utan ytterligare godkännande från riksdagen, förordna att riksbanken får använda ett eller flera av de kreditpolitiska medel som regleras i lagen.

Riksbanksfullmäktige har beslutat att inte begära förlängt förordnande om placeringsplikt efter den 30 november 1986. Utskottet anser att detta beslut

är riktigt. Därigenom upphör utgivningen av obligationer med konstlat låg ränta och förutsättningar skapas för en fungerade långsiktig obligationsmarknad. Utskottet delar således inte uppfattningen i motion Sk139 att placeringsplikten bör förlängas utan anser att motionen bör avstyrkas.

Det bör enligt utskottet uppmärksammas att placeringsplikten genom riksbanksfullmäktiges beslut inte är helt avskaffad som kreditpolitiskt instrument. Placeringsplikten kan, i och med att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängts, återinföras när som helst av regeringen utan att riksdagen behöver höras. Det skulle således kunna innebära att livförsäkringsbolagen, utöver förslaget om pensionskatt, när som helst kan drabbas av ytterligare restriktioner som drastiskt skulle kunna reducera avkastningen på livförsäkringsspararnas kapital.

I motion Sk139 föreslås att även de företag som gjort *kontoavsättningar* för pensioner skall omfattas av pensionskatten. Motiveringen för detta är att man därigenom undviker att de företag som fonderar pensionsmedel för sina anställda i särskilda stiftelser skall erlagga skatt medan de företag som gör *kontoavsättningar* för pensioner undgår beskattning.

Utskottet anser i enlighet med vad som tidigare anförts att enklaste sättet att skapa rättvisa mellan de olika formerna för pensionssparande är att avstå från att införa en pensionskatt. Motionens yrkande bör således avstyrkas.

## 2. Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anser att

*dels* den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Det är" och på s. 3 slutar med "marknadsbestämd utveckling" bort ha följande lydelse:

Även om det år 1982 var nödvändigt för den socialdemokratiska regeringen att vidta åtgärder för att rätta till den kaotiska ekonomiska situation som var ett resultat av de borgerliga regeringsåren, måste utskottet konstatera att dessa åtgärder skapade delvis onödiga och mycket svåra fördelningspolitiska spänningar. Det blev främst de arbetslösa, de lågavlönade och barnfamiljer med låga inkomster eller medelinkomster, som fick bära bördan av restaureringen av den svenska ekonomin. Devalveringen och åtföljande budgetåtstramning medförde en gigantisk omfördelning av inkomster och förmögenheter till förmån för de redan välsituerade grupperna i samhället. De motåtgärder som vidtogs i form av försiktig höjning av förmögenhetsskatten, omsättningsskatt på aktier och minskade förmåner för högavlönade med aktiefondssparande var helt otillräckliga.

Mot här angiven bakgrund måste, enligt utskottets mening, en omfördelning av nuvarande förmögenhetstillgångar komma till stånd. De i propositionen föreslagna skatterna är därför välmotiverade. Såsom framhålls i *motion Sk139* (vpk) kan emellertid den föreslagna tillfälliga förmögenhetsskatten inte på något sätt ersätta ett införande av realränteskatten. I likhet med motionärerna anser utskottet att ett förslag om realränteskatt bör läggas fram under år 1987.

Under 1980-talet har kapitalförsäkringarna ökat kraftigt. Orsakerna till detta är flera. Inte minst har de skattemässiga fördelarna bidragit till detta.

Den i dag extrema avkastningen på detta sparande tillsammans med de skattemässiga fördelarna har gett stora förmåner för dem som valt att "spara" på detta sätt. De med stora förmögenheter har funnit att en del av förmögenhetstillväxten har gått att "gömma" i kapitalförsäkringar. Dessa har ingått som en ingrediens i ett större skatteplanerings-sammanhang. Utskottet kan inte godta, vilket hävdas i motion Sk136 (m, fp, c), att marknadens funktionsätt och gällande spelregler – till stor del bestämda av den förda ekonomiska politiken – skall få legitimera denna förmögenhetsbildning och dess fördelning. Ej heller kan ett krav på "fasta spelregler" tas som intäkt för att avstå från att föra en aktiv fördelningspolitik.

*dels* den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Mot här" och slutar med "måste upprätthållas" bort ha följande lydelse:

Från de utgångspunkter finansutskottet har att beakta anser utskottet att motion Sk139 bör tillstyrkas medan motionerna Sk138 och Sk136 i här behandlade delar bör avstyrkas av skatteutskottet. Med hänvisning till den pågående debatten om den tillfälliga förmögenhetsskatten vill utskottet i detta sammanhang framhålla att skatter av engångsnatur även fortsättningsvis bör utnyttjas som ekonomiskt-politiskt medel då stora orättvisor råder vid fördelningen av inkomster och förmögenheter. Det är vidare en självklarhet att det kan uppkomma situationer då ingripanden på skatteområdet av engångsnatur är både nödvändiga och försvarbara.

*dels* den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Eftersom försäkringssparandet" och slutar med "hos försäkringsspararna" bort utgå.

*dels* den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "I motion Sk139 (vpk)" och slutar med "konkurrensneutralt sätt" bort ha följande lydelse:

Vad gäller övriga frågor inom finansutskottets ansvarsområde vill utskottet anföra följande:

I motion Sk139 (vpk) yrkande 3 krävs att *placeringsplikten för livförsäkringsbolag* skall behållas.

Placeringsplikten är ett kreditpolitiskt instrument som regleras i lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. Utskottet har nyligen i ett betänkande (FiU 1986/87:7) tillstyrkt att giltighetstiden för denna lag förlängs med tre år t.o.m. utgången av år 1989. Därigenom ges regeringen befogenhet att på framställning från riksbanksfullmäktige förordna att riksbanken får använda ett eller flera av de kreditpolitiska medel som behandlas i lagen.

Ett upphävande av placeringsplikten innebär att försäkringsbolagen efter eget gottfinnande kan placera sparandet i aktier som för närvarande ger väsentligt högre avkastning. Som utskottet tidigare framhållit i detta yttrande kommer det som "går förlorat" genom engångsskatten att tas tillbaka genom slopad placeringsplikt. De motiv som gäller för ett införande av engångsskatten måste enligt utskottets mening i konsekvensens namn också gälla för ett bibehållande av placeringsplikten.

Utskottet vill i detta sammanhang också framhålla att det är oacceptabelt att en "värdesäkring" av de kollektiva pensionerna i allt större utsträckning bygger på en förväntad förmögenhetsutveckling och avkastning på börsen.

Det nu föreslagna slopandet av placeringsplikten kommer, om det genomförs, att öka inslaget av sådana placeringar. FiU 1986/87:1 y

Utskottet anser att skatteutskottet bör tillstyrka motion Sk139 yrkande 3.

I motion Sk139 yrkande 2 föreslås att de företag som gjort *kontoavsättningar* för pensioner skall falla inom ramen för engångsskatten. Motiveringen för detta är att man därigenom undviker att de företag som fonderar pensionsmedel för sina anställda i särskilda stiftelser skall erlägga skatt medan de företag som gör kontoavsättningar för pensioner undgår beskattning.

Utskottet delar uppfattningen att det från rättvisesynpunkt inte är rimligt att de nämnda stiftelserna skall omfattas av engångsskatten medan motsatsen gäller för företagens kontoavsättningar. Utskottet är därför av samma mening som motionärerna att dessa kontoavsättningar skall falla inom ramen för engångsskatten på samma sätt som de innefattas i realränteskattutredningens förslag. Mot här angiven bakgrund bör skatteutskottet även tillstyrka yrkande 2 i motion Sk139.

*dels* den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Sammanfattningsvis anser" och på s. 7 slutar med "av skatteutskottet" bort utgå.