

RICHARD SCHÖNMEYR:

Skatter och pensioner

Den för något år sedan tillsatta livförsäkringskattekommittén (LSK) har nyligen avgivit ett delbetänkande "Pensionsförsäkringar". Verkställande direktören i Svenska Försäkringsbolags Riksförbund Richard Schönmeyr är ledamot av kommittén. Han tillhör emellertid den minoritet — 4 av 9 ledamöter — som anser att LSK gått väsentligt längre i sina förslag än vad direktiven kan anses ge anledning till. Det förslag som framlagts bryter på ett mycket drastiskt sätt in i bl a civilrättsliga och arbetsrättsliga förhållanden. Försäkringsparande är ett sparande under samhällets fulla insyn. Det borde därför rimligen vara skäl för att även i fortsättningen använda pensionsförsäkring i dessa sammanhang anser författaren.

Pensionsförsäkringar har under senare år då och då varit föremål för en uppmärksamhet bl a i pressen och i riksdagen, som har medfört att dessa försäkringar i viss utsträckning råkat i vanrykte. Låt mig försöka kort analysera vari de mera väsentliga anmärkningarna består och om de kan anses vara berättigade.

En mera allmän aversion mot pensionsförsäkringarna har grundat sig på att en försäkringstagare har kunnat göra avdrag för premien — t o m hela premien — om bara den rymts inom deklarerad inkomst. Motviljan mot detta fenomen har uppenbarligen grundat sig på den föreställningen att den skattskyldige därigenom omgående praktiskt taget får pengar i handen, vilka han egentligen skulle ha betalat i skatt. Motviljan har vidare förstärkts av det faktum, att pensionering är kostbar, vilket har inneburit att det ofta kan röra sig om ganska stora belopp i kronor räknat som på detta sätt blivit föremål för avdrag.

Däremot har man mera sällan gjort sig besväret eller funnit det ointressant dels att göra klart för sig att den skattskyldige vid avdragstillfället också avstår ett belopp från sitt konsumtionsutrymme, dels hur stora de utfallande beloppen blir i framtiden i förhållande till en viss premie och dels att dessa belopp då skall beskattas. Det gäller alltså inte ett "undandragande" från beskattning utan ett uppskjutande av inkomst och beskattningen av denna. De som har gjort detta klart för sig brukar emellertid framhålla, att i vart fall kan den skattskyldige då räkna med

en lägre marginalskatt. Med den fortlöpande inflationen kombinerad med den progressiva beskattningen är dock detta i regel ett önsketänkande — och i vart fall rör det sig här om mycket små marginaler, som väl bör kunna tolereras i de fall de uppkommer, eftersom de sparade medlen under tiden bidragit till att bygga upp ett samhällsnyttigt sparande. Till denna bild hör också att lagstiftarna direkt hänvisat till pensionsförsäkring som ett instrument för inkomstutjämning i fall där en större inkomst av engångsnatur i vårt progressiva skattesystem skulle bli oskäligt hårt beskattad.

En annan anmärkning mot pensionsförsäkringarna har varit, att det varit möjligt att inbetala en pensionsförsäkringspremie, göra avdrag för denna och därefter omedelbart flytta utomlands — kanske till ett land med väsentligt mildare skatteklimat. Visserligen ligger det väl i tiden att man inte skall försöka hindra människor att byta hemvist. Det finns ju också de för vilka detta är av text hälsoskäl absolut nödvändigt. Men å andra sidan bör man känna förståelse för de synpunkter som innebär, att det knappast kan åligga den svenska staten att subventionera vissa pensionärens uppehälle genom en transaktion som tillkommit praktiskt taget enbart i syfte att uppnå just detta resultat. Det bör dock hållas i minnet, att de fall som man här talar om är ett litet fåtal — kanske något tiotal per år.

Livförsäkringsskattekommittén

Det är mot den ovan angivna bakgrunden som finansministern för något år sedan tillkallade den skattemässiga livförsäkringsskatte-kommittén (LSK), som nyligen avgivit ett delbetänkande "Pensionsförsäkringar" (SOU 1975: 21). Direktiven för LSK har i huvudsak angivit de skäl för en översyn av beskattningsreglerna som ovan antytts. Men LSK har genom sin majoritet (5 av 9 ledamöter) gått väsentligt längre i sina förslag än vad direktiven kunde anses ge anledning till.

LSK (varmed i fortsättningen avses majoriteten) har haft två utgångspunkter för sina förslag. Det första har varit att genom att föreskriva vissa regler för hur de allmänna villkoren för en pensionsförsäkring skall få se ut åstadkomma att pensionsförsäkring endast skall kunna förekomma när det finns ett bakomliggande pensioneringssyfte. Huvudlinjerna i detta förslag har inneburit att man efter mönster av tjänstepensionsförsäkring vill föreskriva att pensionsförsäkring endast skall få innebära ålderspension och invalidpension till försäkringstagaren samt efterlevandepension till dennes make och barn. Temporär ålderspension skall i viss utsträckning kunna förekomma och likaså temporär efterlevandepension till barn under 20 år, vilket normalt är den högsta ålder till vilket barn skall kunna vara försäkrad. Enligt grundtanken att pension är uppskjuten lön skall inte försäkring kunna tas på annans liv än försäkringstagarens — bortsett från fall där makar har minderåriga barn, till vilkas förmån

försäkring också skall kunna tecknas på den andre makens liv. Försörjningsränta (garanti) skall inte längre få förekomma, eftersom sådan då make och barn ej finns skulle kunna tillfalla annan förmånstagare utanför den av LSK uppdragna kretsen av närstående.

Den andra utgångspunkten för LSK:s förslag har varit en jämförelse i fråga om pensionsnivån mellan tjänstepension och frivillig pensionsförsäkring. Detta har i fråga om tjänstepension lett LSK till den ståndpunkten, att det inte finns anledning för staten att genom skatteregler möjliggöra andra pensionsförmåner än de som fastlagts i avtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer, tex genom ITP-planen, eller utgör pension från stat, kommun och landsting. Utifrån detta har LSK för frivilliga pensionsförsäkringar konstruerat ett system för avdragsrätt, som är tänkt att kunna ge den som inte har sk planpension en pension med motsvarande nivå. Detta innebär för såväl tjänstepension som frivillig pensionsförsäkring att inkomster över 20 basbelopp (jfr ITP-planen) inte skall anses vara pensionsgrundande. I korta drag innebär härutöver begränsningsreglerna följande.

För anställd med försäkrad sk planpension föreslås även i fortsättningen tyst kvittning ske i fråga om avdrag för avgifter vid beskattningen och några nya konsekvenser uppkommer alltså inte. För andra anställda föreslås gälla att pensionsförsäkringspremien påföres den anställda som inkomst och att han där-

efter kan göra de avdrag som enligt nedan skall gälla för frivillig pensionsförsäkring. Är premien i förhållande till avdragsbegränsningen "för stor" kan den anställda alltså komma att bli beskattad dels för den överskjutande premien och dels i framtiden för hela pensionen. När det gäller avsättning till konto eller pensionsstiftelse föreslås ett system enligt vilket arbetsgivaren skall kunna göra avsättning med avdragsrätt om han har anställda som omfattas av planpension. Har han inte det synes han vara hänvisad till att teckna pensionsförsäkring.

För frivillig pensionsförsäkring föreslås gälla att avdragsrätten i fortsättningen begränsas till A-inkomst. Från sådan inkomst föreslås alla skattskyldiga få rätt att göra avdrag med högst 10 % av inkomsten, vilket (se ovan) gör högst 2 basbelopp. Härutöver föreslås skattskyldiga med A-inkomst av rörelse och jordbruksfastighet samt med sådan inkomst av tjänst som ej ger rätt till planpension få göra avdrag före 50 års ålder med 20 % och därefter med 30 % av sådan inkomst inom gränsen för 20 basbelopp. Temporär ålderspension får bara dras av inom 10 %-gränsen.

Felaktiga premisser

Vad först angår det mera pensionspolitiska ståndpunktstagandet — innebärande planpension men inte mera — grundar sig uppenbarligen detta på den föreställningen, att ATP, statspension resp planpension skulle ha framkommit

ur överväganden om vad som kan vara rimligt försörjningsmässigt sett att ställa till förfogande för pensionärer. Så är naturligtvis inte alls fallet. De skilda pensionssystemen har tillkommit på grundval av överväganden om hur stora pensionskostnader som kan accepteras och om hur mycket av sin inkomst de anställda är beredda att skjuta framför sig till pensionsåldern resp satsa på efterlevandeskydd.

De enligt min mening felaktiga premisserna har emellertid lett LSK till att framlägga ett förslag, som på ett mycket drastiskt sätt bryter in i bl a civilrättsliga och arbetsrättsliga förhållanden. Å ena sidan skulle nämligen om detta förslag genomfördes skapas stora kontrollproblem och orättvisor mellan skilda kategorier anställda — oavsett om de har jämförbara pensionsförmåner eller inte. Å andra sidan skulle föreslaget system uppmuntra till arrangemang med otryggade pensionsutfästelser, som måhända i och för sig kunde fungera där arbetsgivaren är stabil, men som onekligen strider mot de linjer efter vilka lagstiftarna och arbetsmarknadens parter arbetat sedan lång tid. Med sådana konsekvenser för såväl arbetsgivare som anställda förefaller det svårt att se hur förslaget skulle kunna genomföras.

Om det skulle befinnas nödvändigt för statsmakterna att följa pensionsfrågorna för sk huvuddelägare, arbetstagare med bestämmande inflytande, så låter det sig naturligtvis göra utan åtgärder som de föreslagna och utan att därför beta dessa personer möjligheten att få skäligen pension

i förhållande till sin redovisade inkomst.

Som ovan nämnts har den av LSK konstruerade avdragsbegränsningen för frivillig pensonsförsäkring avsetts vara så tilltagen att den som inte har planpension själv skall kunna bygga upp en pension motsvarande sådan. Vid en beräkning av vad avdragsrätten skulle innebära i krontal ger den ju också möjligen det intrycket att den som LSK säger i sitt betänkande är "generös". Detta uttalande grundar sig emellertid på ett rent teoretiskt betraktelsesätt. Om nämligen LSK:s avdragsregler skall kunna medge uppbyggandet av åtminstone planpension, förutsätter det att "pensionären" har en mycket lugn inkomstutveckling och dessutom börjar bygga upp sin pension åtminstone i 35-årsåldern och då genom att "överpensionera" sig i förhoppningen att ha högre inkomster i t ex 65-årsåldern. Han måste således tidigt ta hänsyn till, att inkomsthöjningar senare under den aktiva tiden kostar väsentligt mera att trygga med pension. Ju äldre man är desto kostsammare är det att trygga pensionen beroende på den kortare tiden till pensionsåldern. Vad nu sagts gäller sålunda såväl enskilda företagare som sådana anställda som inte har planpension.

För företagaren torde det i regel vara helt främmande att på ett tidigt stadium, när företaget byggs upp, kunna tänka på sin egen pensionering i vart fall i den här tänkta utsträckningen. Vad han har att tänka på är ett gott efterlevandeskydd för sin familj under det att ålderspensioneringen får anstå till dess företaget är kon-

soliderat och utvecklingen är tryggad. För anställda utan planpension gäller att de knappast kan påverka sin inkomstutveckling och därmed inte heller utvecklingen av de pensionsförsäkringskostnader som föreslås bli dem påförda som inkomst.

Slutsatsen av vad nu sagts måste rimligen ge det resultatet att om LSK:s förslag till avdragsbegränsningar genomföres detta måste kompletteras med ett väl fungerande dispensinstitut. Något utbrett missbruk av pensionsförsäkring har inte påvisats. Men vill statsmakterna ändå ha en kontrollerande hand över utvecklingen så får detta inte innebära att möjligheterna att bygga upp en rimlig pension förhindras. Det finns på marknaden — inom och utom pensionsplaner — pensionsnivåer i förhållande till visade inkomster som kan betraktas som marknadsmässiga och omfattade av allmänhetens syn på hur stor pensionen bör vara jämförd med aktivinkomsten. Utifrån detta bör ett dispensinstitut fungera, och det blir lagstiftarens sak att genom snävt eller vidare avdragsbegränsning bestämma om dispensärendena skall bli fler eller färre.

Svårbedömbara konsekvenser

Konsekvenserna av LSK:s förslag för försäkringssparandet är mycket svårbedömbara och jag avstår från att i detta sammanhang försöka göra något beräkning härav. Däremot skall jag kort räkna upp de faktorer, som jag tror är av större betydelse i sammanhanget.

För en nedgång i försäkringssparandet talar:

a) tjänstepensionsförsäkring kommer i praktiken endast att tecknas inom gränsen för planpension,

b) vissa anställda får sig påförda avgifter för tjänstepension och betas i motsvarande mån möjligheten av individuella kompletteringar,

c) avdragsrätten begränsas till A-inkomst,

d) begränsningar i "sortimentet" framförallt vad gäller borttagandet av den sk försörjningsröntan (garantin).

Mot en nedgång i försäkringssparandet talar:

En begränsad avdragsrätt kan medföra en viss "ransoneringsseffekt", d v s man vill utnyttja den avdragsram som lagstiftningen medger.

Den punkt ovan som jag särskilt vill peka på och där lagstiftaren — i den mån han är intresserad av försäkringssparande — bör noggrant överväga situationen är punkten d). Förekomsten av försörjningsröntan torde otvetydigt ha en stark sparstimulerande effekt. Försäkringssparandet har många gånger framhållits som väsentligt för kapitalmarknaden och som inflationshämmande. Även om försörjningsröntan inte till hundra procent kan sägas vara tillkommen i pensioneringssyfte i detta begrepps trängre mening borde sparstimulansen få ta överhanden över en på detta sätt väl överdriven logik.

Det bör alltid hållas i minnet att försäkringssparandet är ett under samhällets

fulla tillsyn uppbyggt sparande, vilket bör vara att föredraga framför de olika vildvuxna former varom så mycket talats under senare år. En alltför långt gående omläggning av reglerna för pensionsförsäkring vore mot den bakgrund som ovan diskuterats att låta liten tuva välta stort lass. Man måste dessutom alltid hålla i minnet det inflytande inflationen kan ha på försäkringssparandet. Även om denna på sikt inte skulle bli så stark som under de senaste åren måste alltid uppmärksammas att så länge inflation över huvud taget föreligger behöver sparandet viss stimulans. Det förefaller därför knappast välbetänkt att i nuvarande läge göra mera väsentliga begränsningar av denna stimulans.

Det må slutligen noteras att LSK haft

att överväga om fortsatt behov av inkomstutjämning finns och om i så fall pensionsförsäkring eller annan metod är att föredraga. LSK har inte nöjaktigt utrett denna fråga men ändå i största utsträckning i sitt förslag lagt hinder i vägen för att använda pensionsförsäkring som inkomstutjämningsinstrument. Detta blir därför något som får närmare övervägas i en kommande proposition. Vad ovan sagts om ett sparande under samhällets fulla insyn torde rimligen vara skäl för att även i fortsättningen använda pensionsförsäkring i dessa sammanhang. Några skäl för att man plötsligt inte skulle behöva inkomstutjämning i de fall där så hittills behöfts och där pensionsförsäkring ansetts vara ett bra instrument har inte framförts.