

Sammanfattning

Det privata pensionssparandet består dels av individuellt sparande, dels av sparande i tjänstepensioner. Bägge dessa sparformer kännetecknas av *uppskjuten beskattning*: de medel som avsätts till sparandet tas inte upp till inkomstbeskattning när sparandet sker. De beskattas istället som inkomst senare, när de tas ut i form av pension. Det individuella sparandet har ett tak för avsättningarna (det s.k. avdragstaket) på 12 000 kronor per år. Taket för skattefri avsättning till tjänstepension är betydligt högre: 35 procent av lönen, dock högst 10 inkomstbasbelopp, per år. Det betyder att en höginkomsttagare med ett par miljoner i årsinkomst kan sätta av ungefär 424 000 kronor per år till sin tjänstepension (2010). Bägge typerna av pensionssparande beskattas som vanlig inkomst när pensionen så småningom faller ut. Under tiden kapitalet står inne belastas avkastningen med en 15-procentig avkastningsskatt.

Vi identifierar i denna rapport tre huvudproblem med beskattningen av pensionssparandet.

1. Brist på likformighet *vis-à-vis* beskattning av annat sparande.

Bör pensionssparande vara skattegynnade i förhållande till annat sparande? Detta är en komplicerad fråga. Det finns goda samhällsekonomiska skäl för att pensionssparande upp till en viss nivå bör vara obligatoriskt, i form av lagstadgade staliga pensioner och/eller i form av kollektivavtalsreglerade tjänstepensioner. Däremot är det svårt att finna skäl till att detta sparande ska ha speciella skattefávorer. Ibland hör man att pensionssparande bör vara skattegynnade därför att det är bundet och långsiktigt – men ett sådant argument är inte grundat i någon samhällsekonomisk analys. Ett annat möjligt argument skulle kunna vara att den vanliga inkomstbeskattningen är alltför progressiv, och att det därför behövs lättnader i skatten för höginkomsttagare. Detta argument är

i huvudsak politiskt, och vi tar i denna rapport därför inte ställning till det.

Det finns samhällsekonomiska argument för att skatten på sparande i allmänhet bör vara låg. Men att ge en skattefälvör till en viss typ av sparande kan knappast motiveras med dessa argument, i synnerhet om de medel som kanaliseras in i pensionssektorn inte representerar nysparande, utan bara innebär en överflyttning från andra sparformer (och således är att betrakta som skattearbitrage). Exakt hur stor del av pensionskapitalet som verkligen är nysparande, och hur stor del som bara uppstått genom överflyttning och arbitrage, är inte känt.

Vi visar i rapporten att uppskjuten beskattning *i sig* inte innebär någon skattefälvör för pensionssparandet. Däremot utgör den låga avkastningsskatten på 15 procent en skattefälvör, i jämförelse med den 30-procentiga skattesatsen på annat sparande. En ytterligare skattefälvör är knuten speciellt till tjänstepensionerna: den del av löneutrymmet som avsätts till tjänstepension belastas inte med någon arbetsgivaravgift (vilket är fallet för sparande i individuella pensioner), utan med en s.k. särskild löneskatt. Systemet är urformat så att den särskilda löneskatten innebär en fördel för höginkomsttagarna. Detta innebär att det för en höginkomsttagare kan te sig speciellt förmånligt att, genom s.k. skatteväxling, ta ut en stor del av löneutrymmet i form av tjänstepension i stället för i lön.

2. Brist på transparens och tydlighet. Vår analys visar att det är mycket svårt att genomskåda vilken form av sparande, och vilka grupper i samhället, som gynnas av det nuvarande systemet för beskattning av pensionssparande. Skälet till detta är att nivån för skatterna på pensionssparande styrs av tre parametrar – taket för skattefria avsättningar, nivån på avkastningsskatten samt, för avsättningar till tjänstepensionerna, nivån på den särskilda löneskatten. Dessutom kommer förväntningarna om nivån för beskattningen att styras av vad man tror om framtida marginalskatter för inkomstskatter, som i sin tur beror på hur hög pension man själv kommer att få, om man ligger över eller under brytpunkten för den statliga skatten, såväl som på det framtida skattesystemet.

3. Problem med skatteuppbörd. Den fria kapitalrörligheten inom EU har ställt pensionsbeskattningen inför en rad problem. Eftersom pensionssparande är undantaget från inkomstskatt när

sparandet sker, och den så småningom utfallande pensionen sedan ska beskattas, kan man säga att Sverige ger en skattekredit till pensionspararna. Men om pensionspararen efter pensioneringen bosätter sig utomlands – vilket kan komma att bli mer vanligt i framtiden – är det oklart huruvida Sverige kan beskatta den utfallande pensionen fullt ut. Även individent av avkastningsskatten kan bli ett problem, åtminstone om sparandet sker i ett utländskt bolag. Både vad gäller skattekrediten och avkastningsskatten har således försäkringsmarknadernas internationalisering inneburit en från Sveriges synpunkt ökad risk för flyende skattebaser.

Dessa tre problem kan i princip behandlas, och åtgärdas, var för sig – men de kan också lösas samtidigt, i ett samlat grepp. Vårt förslag till en reform i ett samlat grepp kan sammanfattas: *Ge pensionsförsäkringar samma skattebehandling som kapitalförsäkringar*. Detta brukar kallas för ”rättvänd beskattning” och innebär att premier till individuella pensionsförsäkringar inte längre blir avdragsgilla. För symmetriens skull krävs då även att de utfallande pensionerna blir skattefria. Vad gäller tjänstepensionerna blir principen densamma: hela lönen tas upp till vanlig inkomstbeskattning hos den anställde. Den del som så sätts av till tjänstepension är därför redan avskattad från början – precis som fallet är med kapitalförsäkringar i dag – och den utfallande pensionen blir i konsekvensens namn skattefri. Lönen betraktas som en vanlig lönekostnad och utgör underlag för vanliga arbetsgivaravgifter. Den särskilda löneskatten försvinner därför automatiskt – och med den en tämligen okänd och svårgenomskådlig favör för i huvudsak höginkomsttagarna.

Den 15-procentiga avkastningsskatten är den parameter som är enklast att justera, uppåt eller nedåt. Vi har genomfört kalkyler över effekterna av olika nivåer på avkastningsskatten – till exempel den nivå på 27 procent som i dag gäller för kapitalförsäkringar. Även efter en sådan drastiskt höjning framstår pensionsförsäkringar/kapitalförsäkringar som attraktiva i jämförelse med andra sparformer, men graden av gynnande blir naturligtvis mindre än i dag.

Problemet med framtida flyende skattebaser motverkas genom att rättvänd beskattning innebär att Sverige inte längre skulle ge några skattecrediter i form av den uppskjutna beskattning som tillämpas i dag. Hela systemet skulle dessutom bli mer

lättöverskådligt och de fördelningspolitiska konsekvenserna av beskattning på pensionssparande lättare att analysera.

Man kan ändra avkastningsskatten utan att införa rättvänd beskattning och utan att göra något åt den särskilda löneskatten. Man kan också införa rättvänd beskattning utan att ändra avkastningsskatten eller den särskilda löneskatten. Och man kan slutligen omvandla den särskilda löneskatten till en vanlig arbetsgivaravgift utan att införa rättvänd beskattning och utan att röra avkastningsskatten. Genom att tillämpa samma skatteregler på pensionsförsäkringar som man i dag tillämpar på kapitalförsäkringar skulle man dock åstadkomma en paketslösning som i ett slag ger ett enklare, rättvisare och mer lättöverskådligt system för beskattning av pensionssparande i Sverige.