

Skatteutskottets betänkande

1981/82:58

om sparande

Motionerna

1981/82:166 av Rune Torwald (c)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande översyn av nuvarande regler för stimulans åt småspararna.

1981/82:497 av Jens Eriksson och Siri Häggmark (båda m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag innebärande att det extra avdraget på inkomst av kapital inflationssäkras.

1981/82:503 av Stig Josefson m.fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär översyn av de sparstimulerande reglerna syftande till förenklade och mer generella regler i enlighet med vad som anförts i motionen.

1981/82:507 av Oskar Lindkvist m.fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till skattemässiga stimulansåtgärder för sparande till bostad.

1981/82:1568 yrkande 7 av Lars Werner m.fl. (vpk)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att godkänna vad som i motion 1981/82:1567 anförts om upphävande av skattefond- och aktiefondsparandet och hos regeringen begära åtgärder i enlighet därmed.

1981/82:1675 av Olle Grahn (fp)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående vidgade möjligheter för skattefondsparande i det egna företaget.

1981/82:1676 av Filip Johansson (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar begära att regeringen skyndsamt utreder hur ett skattefondsparande skall administreras för de kooperativa företagen i syfte att få ett ställningstagande, då denna fråga behandlas i samband med den aviserade propositionen med anledning av kooperationsutredningens betänkande.

1981/82:1685 av Kjell Mattsson m.fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om ett skattestimulerat bostadssparande.

1981/82:1691 av Olof Palme m.fl. (s)

I motionen yrkas

1. att riksdagen beslutar avveckla det s.k. skattesparandet i enlighet med vad som anförts i motionen.

2. att riksdagen beslutar avskaffa skattereduktionen för aktieutdelning i enlighet med vad som anförts i motionen.

1981/82:1692 av Jan Prytz (m)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att vinster på premieobligationer upp till ett belopp av 1 000 kr. skall vara skattefria.

1981/82:2024 (jfr 2018) av Gösta Bohman m.fl. (m)

I motionen yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om flyttning av behållningen mellan olika aktiesparfonder utan att skattereduktionen återförs samt om åtgärder för att stimulera till fortsatt sparande efter den femåriga spärrtidens utgång.

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag som möjliggör aktiefondsparande även i icke börsnoterade företag,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vid i motionen anförts om att placera aktier från andra företag i företagsanknutna aktiesparfonder.

1981/82:2026 av Gösta Bohman m.fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om att ett särskilt bostadssparande – bosparkonto – skall inrättas inom ramen för skattesparande.

Yttrande från annat utskott

Finansutskottet har yttrat sig i ärendet (FiU 1981/ 82:4y). Yttrandet fogas såsom bilaga till betänkandet.

Gällande bestämmelser m. m.

Lönsparande m. m.

Sedan åtskilliga år har *lönsparande* i särskilda former premierats i syfte att stimulera till ett regelbundet och långsiktigt sparande. År 1972 ersattes ungdomens lönsparande och allmänna lönsparandet av ett nytt lönsparande (prop. 1972:22, FiU 1972:15, SkU 1972:16). Denna sparform innebär att löntagare, lantbrukare och pensionärer m. fl. som har gjort regelbundna insättningar på särskilt sparkonto premieras härför genom utlottning av skattefria vinster. Dessutom lämnas en skattefri premie på sparmedel som stått inne under fem år.

Samtidigt bestämdes att bonustillägg på svenska statens *sparobligationer* skall vara fria från inkomstskatt. Som skäl härför åberopades bl. a. att dessa sparsystem företer betydande likheter och att båda i första hand vänder sig till den stora mängden småsparare för att stimulera till långsiktigt sparande.

Fr. o. m. 1977 förbättrades villkoren för lönsparandet och samtidigt igångsattes en lönspar kampanj (prop. 1976/77:47, FiU 1976/77:6). De då beslutade reglerna hade en i viss mån provisorisk karaktär och ersattes år 1981 av ett mer permanent system (prop. 1980/81:167, FiU 1980/81:36). Nyheterna innebär i korthet att sparpremierna avvecklas successivt och att vinstmöjligheterna i stället förbättras, bl. a. genom ytterligare en utlottning per år. Samtidigt förutsätts att riksgäldsfullmäktiges lönsparkommitté fortsätter sitt arbete med att söka vidga sparandet till nya grupper.

Sparavdraget

Det s. k. sparavdraget – f. n. 800 kr. för ogift och 1 600 kr. för makar gemensamt – infördes år 1955 (prop. 1955:59, BeU 1955:18) och konstruerades som ett skattefritt bottenbelopp för kapitalinkomst. Avsikten var främst att förenkla deklarations- och taxeringsförfarandet men också att uppmuntra sparandet. Avdraget bestämdes ursprungligen till 100 kr. för ogift och 200 kr. för makar gemensamt och har därefter höjts successivt, år 1957 till 300 resp. 600 kr. (prop. 1957:71, BeU 1957:32), år 1961 till 400 resp. 800 kr. (prop. 1961:160, BeU 1961:63) och år 1975 till nuvarande belopp (prop. 1975: 92, SkU 1975:25).

Utskottet har senast i sitt betänkande SkU 1980/81: 36 avstyrkt ett motionsyrkande om höjning av sparavdraget. Utskottet hänvisade då till att riksdagen under senare tid genomfört åtskilliga lättnader i beskattningen för att stimulera sparandet. Mot den bakgrunden var utskottet inte berett att medverka till ytterligare sådana sparstimulanser.

Aktiebeskattningen

Realisationsvinstreglerna för aktier innebär sammanfattningsvis följande.

Vinst vid försäljning av korttidsaktier, dvs. aktier som innehafts mindre än två år, beskattas i sin helhet.

Vid avyttring av äldre aktier är 40 % av vinsten skattepliktig. Eftersom anskaffningsvärdet får beräknas till 50 % av vederlaget vid avyttringen innebär detta att högst 20 % av köpeskillingen behöver tas upp som skattepliktig inkomst. Om det verkliga anskaffningsvärdet är högre än 50 % av köpeskillingen, får man i stället dra av den faktiska anskaffningskostnaden. En ytterligare hjälpregel tillämpas i fråga om aktier som förvärvats före årsskiftet 1975-76. Om aktien var börsnoterad får den tas upp till två tredjedelar av deklarationskursen den 31 december 1975. För övriga aktier

får anskaffningskostnaden beräknas till tre fjärdedelar av deklarationskursen den 31 december 1975.

Från den skattepliktiga vinsten vid försäljning av äldre aktier medges ett schablonavdrag på 3 000 kr. Detta avdrag höjdes år 1980 från 1 000 till 3 000 kr. för att förenkla beskattningen och stimulera aktiesparandet (prop. 1980/81:39, SkU 1980/81:12). Regeln innebär att äldre aktier alltid kan försäljas skattefritt upp till ett belopp av 15 000 kr.

Beträffande *beskattningen av utdelning på aktier* genomfördes samtidigt en särskild skattereduktion för fysiska personer och dödsbon. Skattereduktionen beräknas till 30 % av mottagen utdelning till den del denna inte överstiger 7 500 kr. för ensamstående och 15 000 kr. för makar gemensamt. Den maximala skattereduktionen är således 2 250 kr. resp. 4 500 kr. Skattereduktionen beräknas på utdelning på svenska börsnoterade aktier och andelar i sådan svensk aktiefond som till minst två tredjedelar består av sådana aktier.

De åtgärder som genomfördes år 1980 syftade bl. a. till att stimulera aktiesparande och att främja tillgången på riskvilligt kapital i näringslivet och grundade sig på ett delbetänkande från kapitalvinstkommittén. Utskottet anförde följande:

Som framgår av proposition 1980/81:20 och den nu aktuella propositionen är det av grundläggande betydelse för hela vår ekonomi att näringslivets konkurrenskraft och produktionskapacitet förstärks. Detta innebär bl. a. att investeringsnivån under en följd av år bör ligga väsentligt högre än f. n. En av förutsättningarna för en positiv utveckling är att soliditeten inom näringslivet, som sjunkit under hela 1970-talet, förbättras, och för att uppnå detta behöver nytt riskvilligt kapital skjutas till. Företagens möjligheter att dra till sig sådant kapital har emellertid varit begränsade. En av orsakerna härtill är att skattereglerna för aktier framstår som särskilt ogynnsamma jämfört med andra placeringar, bl. a. på grund av dubbelbeskattningen av bolagsvinster och realisationsvinstbeskattningens utformning.

Som departementschefen framhåller är det av flera skäl uppenbart att åtgärder för att förbättra villkoren för aktiesparande är starkt påkallade, inte minst för att komma till rätta med balansbristerna i landets ekonomi. Denna bedömning delas av finansutskottet, som i sitt yttrande över propositionen framhåller att åtgärder som syftar till att öka sparandet i aktier har hög angelägenhetsgrad. Samtidigt bör framhållas att de åtgärder som föreslås i motion 139 delvis är av sådan karaktär att de bör prövas först när resultatet av pågående utredningsarbete föreligger och att de i övrigt knappast kan anses ägnade att tillgodose syftet med de nu aktuella förslagen.

Förslaget till skattereduktion för aktieutdelningar är avsett som en provisorisk lindring av dubbelbeskattningen av bolagsvinster i avvaktan på mer definitiva regler. I propositionen anför bl. a. att lättnaderna bör kunna stimulera även sådana hushåll som tidigare inte innehar aktier till sparande i denna form. Med hänsyn härtill och för att inte försvåra övergången till ett nytt system har departementschefen begränsat effekterna så att reduktionen medges endast för den del av utdelningarna som inte överstiger det angivna gränsbeloppet. Eftersom avsikten är att reglerna endast skall gälla under ett par år har bestämmelserna utformats så enkelt som möjligt.

Av vad utskottet redan anfört framgår att utskottet i huvudsak ansluter sig till departementschefens bedömningar. Enligt utskottets uppfattning är de föreslagna åtgärderna väl ägnade att tillgodose sitt syfte, och utskottet har i princip inte något att erinra mot utformningen av bestämmelserna. Med anledning av vad som anförts i motionerna 138 och 139 vill utskottet understryka att det inte är fråga om att beskatta aktieinkomsterna lindrigare än andra inkomster utan endast att mildra den nuvarande särskilt hårda beskattningen. Utskottet instämmer också i departementschefens uppfattning att åtgärden utgör en av förutsättningarna för att på sikt förbättra landets ekonomi. Med hänsyn till det nuvarande budgetläget förordar utskottet emellertid att den i propositionen föreslagna beloppsgränsen sätts ned till 7 500 kr. för ogift och 15 000 kr. för makar gemensamt. Utskottets förslag är också avsett att ytterligare underlätta den kommande övergången till ett mer permanent system för att lindra dubbelbeskattningen.

Som anføres i propositionen innebar schablonavdraget när det infördes att aktier upp till ett värde av 5 000 kr. under ett år kunde försäljas skattefritt. En uppräknig av denna summa med hänsyn till penningvärdeförändringarna leder till att schablonavdraget vid nuvarande skatteregler bör bestämmas till 3 000 kr. Därtill kommer att en sådan höjning leder till lättnader i det krångel som nuvarande beskattningsregler kan medföra vid aktieförsäljningar och att den även av detta skäl kan lämna ett icke oväsentligt bidrag till den eftersträfvade stimulansen av aktiesparandet.

Utskottets socialdemokrater reserverade sig mot beslutet och anförde följande:

De skattelättnader som regeringen nu föreslår för aktieägarna motiveras i propositionen med önskemålet att underlätta företagens anskaffning av nytt riskvilligt kapital. Samtidigt anføres att det inte är fråga om att beskatta dessa inkomster lindrigare än andra inkomster utan endast att i viss utsträckning mildra den nuvarande särskilt hårda beskattningen genom att åstadkomma en provisorisk lindring av den s. k. dubbelbeskattningen av bolagsvinster. Båda dessa argument är enligt vår uppfattning helt felaktiga. För det första är det tveksamt om åtgärderna över huvud taget kommer att medföra positiva effekter för företagens anskaffning av nytt riskvilligt kapital. Skattelättnaderna utgår generellt för alla utdelningsinkomster på börsnoterade aktier och således inte enbart för nytt aktiekapital. För det andra så förekommer inte någon dubbelbeskattning av utdelning på nyemitterade aktier. Företagen är nämligen i allmänhet berättigade till avdrag under en 20-årsperiod för den utdelade vinsten med ett belopp som motsvarar det inbetalade aktiekapitalet (dock högst 10 % per år). Även i övrigt har förslaget presenterats på ett bristfälligt sätt. Det kan nämnas att en höginkomsttagare med det förslag som lagts fram i propositionen får väsentligt större favörer vid beskattningen av utdelningar som omfattas av förslaget än vad som gäller i vissa andra länder som har ett system för att avräkna bolagsskatten vid aktieägarnas beskattning.

Det bör också framhållas att en höginkomsttagare enligt förslaget får sitt netto av utdelningen efter skatt nästan tredubblat, medan nettot för en låginkomsttagare stiger med ca 50 %. Under sådana förhållanden bör man inte – såsom i propositionen – försöka ge ett intryck av att reformen är inriktad på småsparare och på hushållen i allmänhet.

Som anføres i motion 139 ter det sig särskilt stötande att förslagen till skattelättnader för aktieägare genomförs i ett skede, när regeringen lägger

fram förslag som på olika sätt medför minskade inkomster och sociala försämringar för löntagare, barnfamiljer, pensionärer, sjuka och handikappade.

För socialdemokraterna är det angeläget att stödja alla former av samhällsnyttigt sparande, och det är också nödvändigt att stärka företagens soliditet och tillgång på riskkapital. Som framgår av motion 139 har vi också lagt fram olika förslag som verkar i denna riktning. Men den allmänna sparskattereduktion, som vi föreslår i motion 1980/81:71, syftar till att stimulera hushållens sparande oavsett om detta sker i form av aktiesparande eller på annat sätt. Detta förslag har också utformats så att det främst kommer den stora gruppen av småsparare till del. Regeringens politik däremot syftar till att på ett medvetet sätt öka inkomst- och förmögenhetsklyftorna i samhället. Det är för socialdemokraterna självklart att denna orättfärdiga fördelningspolitik måste avvisas.

Av utskottets förslag framgår att utskottet till en del är medvetet om allvaret i vår kritik. Trots de begränsningar som utskottet föreslår kommer – om förslaget antas av riksdagen – höginkomsttagare, som utnyttjar de nya förmånerna, att få en väsentligt lägre skattebörda än den som bara har inkomst av arbete. Våra invändningar kvarstår därför till alla delar.

De angivna frågorna behandlades på nytt i utskottets betänkande SkU 1980/81:44, som redovisas under nästa rubrik.

Skattesparandet

Skattesparandet infördes år 1978 för att stimulera till regelbundet och långsiktigt sparande (prop. 1977/ 78:165, FiU 1977/78:37, jfr SkU 1977/78:5y). Reglerna innebär att den som har A-inkomst (dvs. arbetsinkomst av tjänst, jordbruksfastighet eller rörelse) erhåller en särskild skattereduktion – sparskattereduktion – för regelbundet sparande som sker i denna form. Sparandet kan avse banksparande (skattesparkonto) eller ske i särskilda aktiefonder genom insättning på s. k. skattefondkonto. Skattesparandet innebär att sparmedlen binds i fem år efter sparårets utgång.

Sparandet premieras dels genom skattereduktion, dels genom att räntan på kontomedlen är skattefri under fem år efter sparårets utgång. Beträffande aktiesparfonderna gäller att den avkastning som tillfaller aktiesparfonderna inte skall träffas av inkomstskatt. Avkastningen av fondens tillgångar tillfaller andelsägaren i form av värdeökning av andelarna i fonden eller genom att han erhåller ytterligare andelar. Värdestegringen på andelarna under den första femårsperioden undantas från realisationsvinstbeskattning under förutsättning att de inte avyttras före femårsperiodens utgång.

Skattereduktionen beräknades till en början till 20 % av ett högsta årligt sparande av 4 800 kr. För banksparandet är reglerna fortfarande desamma. För sparande i aktiefondkonto däremot har skattereduktionen höjts till 30 % av sparbeloppet med verkan fr. o. m. 1981 års taxering (prop. 1979/80:85, SkU 1979/80:30) och sparbeloppet till högst 7 200 kr. fr. o. m. 1982 års taxering (prop. 1981/82:39, SkU 1981/82:12). Sparskattereduktion får alltså

numera beräknas på högst 7 200 kr., varav högst 4 800 kr. får avse insättningar på skattsparkonto.

I enlighet med 1978 års riksdagsbeslut har en särskild delegation tillsatts för att följa de nya formerna för lönsparande. Lönspardelegationen (E 1978:01) har i uppdrag att analysera lönsparandet och föreslå de ändringar i sparsystemet som uppföljningen ger anledning till.

De angivna skattelättnaderna för sparande som binds i *aktiesparfonder* medges inte i fråga om sådana *aktiefonder* som ligger utanför detta sparsystem. För beskattningen av sådana aktiefonder och deras delägare (prop. 1974:181, SkU 1974:64) gäller särskilda regler som infördes år 1974. Dessa regler innebär bl. a. att en aktiefond – trots att den inte är en juridisk person – i princip skall beskattas för samtliga inkomster som flyter in i kapitalförvaltningen men att fonden får avdrag för vad som delas ut till delägarna. Delägarna beskattas endast för den utdelning som de erhåller från aktiefonden och för realisationsvinst då de avyttrar andelar i fonden.

Aktiefondernas placeringsregler innebär i princip att investeringarna skall avse börsnoterade värdepapper och att fonderna inte får placera mer än 15 % av det totala värdet i ett papper med samme utfärdare (aktiefondslagen 1974:931 och lagen 1978:428 om aktiesparfonder). Avsikten med dessa regler är att ge en effektiv riskspridning. Bankinspektionen får dock medge att procenttalet överskrider om det finns skäl för det.

Fr. o. m. 1981 har möjligheter öppnats för anställda i ett företag eller inom en koncern att spara i en företagsanknuten aktiefond (prop. 1980/81:45, FiU 1980/81: 12). Sparandet i en sådan aktiefond avser uteslutande aktier i företaget eller koncernen. I övrigt är villkoren desamma som för vanligt skattefondsparande.

I proposition 1981/82:116, som f. n. behandlas av näringsutskottet, föreslås att aktiefonders och aktiesparfonders medel skall få placeras i aktier och andra slags värdepapper som ges ut av icke börsnoterade företag. I princip skall högst 10 % av tillgångarna få placeras i ej börsnoterade papper. 10-procentsgränsen skall kunna överskridas efter dispens från bankinspektionen.

S och vpk motsatte sig år 1978 att den då beslutade sparformen genomfördes och har härefter vid upprepade tillfällen väckt motioner med yrkanden om att slopa denna lagstiftning. Vid sin senaste behandling av denna fråga avstyrkte utskottet – liksom tidigare – dessa yrkanden och anförde i sitt av riksdagen godkända betänkande SkU 1980/81:44 följande:

I nuvarande statsfinansiella läge är det av grundläggande betydelse för den svenska ekonomin att näringslivets konkurrenskraft och produktionskapacitet förstärks. Detta förutsätter en dämpning av den privata konsumtionen och en stimulans av ett långsiktigt sparande som kan tillföra industrin riskvilligt kapital. De sparstimulerande åtgärder som statsmakterna under senare tid vidtagit har redan otvivelaktigt haft en positiv effekt på sparandet.

Skattesparandet i bank som introducerades 1978 fick redan från början stor omfattning, och aktiefondssparandet har, sedan villkoren för detta sparande förbättrats, påtagligt ökat intresset för sparande i det egna företaget eller den egna koncernens aktier.

I s-motionen görs gällande bl. a. att skattesparandet får effekter som från fördelningspolitisk synpunkt är helt oacceptabla och att det är den stora majoriteten av skattebetalare – särskilt de med mindre inkomster – som får betala förmånerna för den minoritet som deltar i skattesparandet.

Utskottet har svårt att förstå dessa synpunkter. Med den konstruktion skattesparandet har öppnar det tvärtom möjlighet även för skattskyldiga med mindre inkomster till ett positivt nysparande.

Skattesparsystemet är ännu nytt och flera av de åtgärder i spårsstimulerande syfte som riksdagen fattat beslut om har ännu inte trätt i kraft. Enligt utskottets mening bör rimligen de nya reglerna hinna utvärderas innan man tar ställning till frågan om de skall avskaffas eller ändras. Med hänsyn härtill och till att det alternativ till skattesparande som erbjuds i s-motionen enligt utskottets mening inte kan vara ägnat att tillgodose det syfte man vill åstadkomma med skattesparande i bank och i aktier avstyrker utskottet bifall till yrkandena från s och vpk om att detta sparande upphävs. Utskottet anser inte heller att det finns skäl att ändra de bestämmelser om skattereduktion för aktieutdelning och om schablonavdrag vid aktieförsäljning som riksdagen antog i höstas och som skall tillämpas först fr. o. m. nästa års taxering.

Utskottets socialdemokrater reserverade sig och ansåg att utskottet bort anföra följande:

Syftet med skattesparandet var enligt det ursprungliga regeringsförslaget att öka det totala sparandet i ekonomin. Det finns ännu drygt två och ett halvt år efter det att de första kontona öppnades inga klara belägg för att systemet haft denna effekt. Tvärtom torde man på goda grunder kunna anta att den ökade behållningen i skattesparandet motsvaras av en i huvudsak lika stor minskning av behållningen på andra konton eller av ett nysparande som ändå skulle kommit till stånd. Utskottet vill inte bestrida behovet av ytterligare riskvilligt kapital. Det finns dock otvivelaktigt för samhället billigare metoder att åstadkomma detta än genom skattesparande. Bara 1980 års insättningar i skattesparandet på bank (totalt 1 800 milj. kr.) kan vid nuvarande räntesats för skattesparkonton beräknas komma att kosta staten sammanlagt betydligt mer än en miljard kr., vartill kommer kostnaderna för nysparande i aktiesparfonder under året.

Reglerna om aktiefondssparande i företagsknutna fonder har fått effekter som enligt utskottets mening inte är tillfredsställande. Bl. a. kan med fog ifrågasättas om de som amorteringsfritt lånar pengar har kvalificerat sig för skattereduktion. Skattelättnaden är avsedd att vara en premie för ett sparande. Den som lånar pengarna och under inkomståret inte erlägger någon amortering har emellertid under det året inte gjort någon sparprestation. Ändå är han berättigad till skattereduktion.

Skattesparandet kan ifrågasättas även från fördelningspolitiska utgångspunkter, eftersom det – enligt vad som framgår av en av sparbanksföreningen förra året genomförd stickprovsundersökning – endast i liten utsträckning torde användas av de breda löntagargrupperna.

Det kan alltså sägas vara den stora majoriteten av skattebetalare – särskilt de med mindre inkomster och sämre sparmöjligheter – som får betala förmånerna för en minoritet skattskyldiga som deltar i skattesparandet.

Den av riksdagen i höstas beslutade skattereduktionen för aktieutdelningar och höjningen av det s. k. schablonavdraget från realisationsvinst på äldre aktier motiverades med önskemålet att underlätta företagens anskaffning av riskvilligt kapital. Det är enligt utskottets mening tveksamt om ändringarna kommer att få denna effekt.

Allvarligare är emellertid att man med införandet av dessa regler tagit ytterligare ett steg mot lindrigare beskattning av arbetsfria inkomster jämfört med arbetsinkomster. Även från fördelningspolitisk synpunkt är ändringarna enligt utskottets mening oacceptabla, eftersom de i första hand gynnar höginkomsttagarna.

Bostadssparande m. m.

Tidigare år har utskottet vid upprepade tillfällen prövat motionsyrkanden om nya former för sparstimulanser vid beskattningen, bl. a. genom särskilt avdrag för bostadssparande. I sitt av riksdagen godkända betänkande SkU 1974:47 avstyrkte utskottet yrkanden i denna riktning med att det från skattesynpunkt inte finns skäl att beskatta kapitalinkomst lindrigare än annan inkomst. Utskottet har även hänvisat till att det enligt utförda undersökningar (SoU 1961:2) är svårt att enbart genom lättnader vid beskattningen åstadkomma ett verkligt nysparande och har i stället förordat andra möjligheter att stimulera sparandet, exempelvis genom lönsparande eller s. k. sparlån. Även år 1976 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om avdrag vid beskattning för bostadssparande, då med hänvisning till andra sparstimulerande åtgärder som nyligen genomförts och till 1972 års skatteberednings då pågående arbete.

Utskottet

I syfte att stimulera till regelbundet och långsiktigt sparande och för att främja tillgången på riskvilligt kapital i näringslivet infördes år 1978 en ny sparform – det s. k. skattesparandet – som innebär att sparandet binds i fem år och förenas med lättnader i beskattningen. Bestämmelserna som ändrats 1980 innebär i korthet följande.

Skattelättnader i form av reduktion av den slutliga skatten (sparskattereduktion) medges med viss procent av de belopp som under inkomståret satts in på särskilt lönsparkonto. Skattereduktionen utgör 20 % för banksparande på skattesparkonto och 30 % för aktiesparande på skattefondkonto. Sparskattereduktionen får inte beräknas på högre sammanlagt belopp än 7 200 kr., varav högst 4 800 kr. på skattesparkonto.

I samband med att riksdagen hösten 1980 förbättrade villkoren för aktiesparandet i denna sparform beslutades också andra åtgärder i syfte att stimulera sparande i aktier. Sålunda infördes en rätt till skattereduktion med 30 % av aktieutdelning upp till ett högsta belopp av 7 500 kr. för ogifta och 15 000 kr. för makar gemensamt. Vidare höjdes schablonavdraget vid

beräkning av realisationsvinst vid aktieförsäljning från 1 000 kr. till 3 000 kr.

I motionerna 1568 av Lars Werner m. fl. (vpk) och 1691 av Olof Palme m. fl. (s) upprepar motionärerna tidigare krav på att skattesparandet avvecklas. I den sistnämnda motionen yrkas också att den år 1980 införda skattereduktionen för aktieutdelning skall slopas. Socialdemokraterna instämmer visserligen i syftet att uppnå ett ökat sparande men anser att reglerna utformats så olämpligt att detta syfte – trots stora skattelättnader framför allt åt höginkomsttagarna – inte har kunnat uppnås. De skisserar i stället ett alternativ som de avser att återkomma till i annat sammanhang.

Utskottet konstaterar att bred enighet råder om att ett ökat hushållssparande utgör en av förutsättningarna för att på sikt få en bättre balans i vår ekonomi. Som utskottet anfört vid sin behandling av dessa frågor tidigare år och som nu understryks i finansutskottets yttrande över de aktuella motionerna är det av grundläggande betydelse att den privata konsumtionen dämpas och att näringslivets konkurrenskraft och produktionskapacitet förstärks. De aktuella stimulanserna syftar till att få fram ett ökat och långsiktigt hushållssparande som i görligaste mån bör kanaliseras till näringslivet. De undersökningar som finansutskottet återoppar i sitt yttrande tyder på att åtgärderna totalt sett har medfört en ökning av sparandet, och hushållen har på senare tid i ökad utsträckning valt att placera sitt sparande i aktier. Det finns således stöd för att anta att åtgärderna har verkat i avsedd riktning.

Samtidigt bör framhållas att det är av vikt att snarast få fram underlag för en närmare bedömning av stimulansernas effekter på sparandet och omfattningen av skattelättnaderna. Detta är något som givetvis beaktas i det arbete som pågår inom lönspardelegationen (E 1978:01). Som utskottet återkommer till i det följande bör en utvärdering också belysa möjligheterna till alternativa lösningar eller kompletteringar till de nuvarande sparformerna. I avvaktan på en sådan utvärdering avstyrker utskottet motion 1568 yrkande 7 och motion 1691.

De övriga motioner som utskottet behandlar i detta betänkande innehåller yrkanden om att sparstimulanserna vid beskattningen skall byggas ut i olika hänseenden eller ses över. Så yrkar Stig Josefson m. fl. (c) i motion 503 en total översyn av de under senare år införda sparstimulanserna. Motionärerna vill ha en samordning och förenkling av reglerna och en mer generell utformning som på ett bättre sätt kan få med alla inkomsttagare i sparandet. Ett av yrkandena i motion 2024 av Gösta Bohman m. fl. (m) innebär att åtgärder bör övervägas för att stimulera till fortsatt sparande när medlen i skattesparandet blir tillgängliga för lyftning efter den femåriga spärrtidens utgång. I motion 1675 av Olle Grahn (fp) anförs att skattesparandet bör utvidgas till att omfatta sparande i eget företag. Filip Johansson (c) tar i sin motion 1676 upp en fråga som behandlas i det nyligen avlämnade

betänkandet Kooperationen i samhället (SOU 1981:60), nämligen att införa möjligheter till skattesparande i kooperativa företag. Sparstimulanser med delvis annat ändamål behandlas i motionerna 507 av Oskar Lindkvist m. fl. (s), 1685 av Kjell Mattsson m. fl. (c) och 2026 av Gösta Bohman m. fl. (m), där motionärerna begär sparstimulanser för bostadssparande. Yrkanden om höjning och inflationsskydd av sparavdraget framställs av Rune Torwald (c) i motion 166 samt av Jens Eriksson (m) och Siri Häggmark (m) i motion 497. Vidare yrkar Jan Prytz (m) i sin motion 1692 att sparandet i premieobligationer främjas genom att vinster upp till 1 000 kr. blir skatte fria.

Beträffande det i motion 2024 framställda yrkandet om stimulanser för att behålla det skattesparande som lösgörs efter fem år vill utskottet framhålla att det ankommer på lönspardelegationen att utvärdera de hittillsvarande erfarenheterna och pröva på vilket sätt skattesparandet bör förändras. I delegationens uppdrag ingår bl. a. att lämna förslag för att stimulera att sparandet hålls kvar efter den första femårsperioden. Yrkandet torde därför vara tillgodosett varför utskottet avstyrker motionen.

Det i motion 1675 framställda yrkandet torde avse att de som är anställda i företag som inte är börsnoterade skall få möjlighet att skattespara i företags aktier. Detta yrkande torde vara i viss mån tillgodosett genom de förslag i om ändrade placeringsregler för aktiefonder och aktiesparfonder som läggs fram i proposition 1981/82:116 och som f. n. behandlas av civilutskottet. Detsamma torde gälla i fråga om de ändrade placeringsregler som föreslås i motion 2024. I propositionen framhålls också att skattefondsspararna har vissa möjligheter att byta mellan olika fonder för sitt nysparande. I den mån dessa motioner inte härigenom är tillgodosedda avstyrker utskottet de framställda yrkandena.

Den i motion 1676 behandlade frågan angående kooperativa företag kommer – som framgår redan av motionen – att uppmärksammas i samband med ställningstagandena till kooperationsutredningens betänkande. I avvaktan på resultatet av de kommande övervägandena är utskottet inte berett att göra några närmare uttalanden i dessa frågor. Utskottet avstyrker därför denna motion.

Som framgår av den tidigare redogörelsen har utskottet nyligen avstyrkt motionsyrkanden om höjning av sparavdraget med hänvisning till de sparstimulanser som nyligen genomförts vid beskattningen. Utskottet vidhåller sin inställning till denna fråga och avstyrker följaktligen motionerna 166 och 497.

När det gäller lättnaderna i vinstbeskattningen i fråga om premieobligationer bör det framhållas att riksgäldskontoret har andra och mer effektiva metoder för att främja denna marknad, t. ex. genom att förbättra vinstplanerna för lånen. Utskottet utgår från att riksgäldskontoret även i framtiden tar initiativ till de åtgärder som är påkallade med hänsyn till den önskvärda utvecklingen på premieobligationsmarknaden och avstyrker således motion 1692.

Med hänsyn till de krav i fråga om ökat hushållssparande som uppställs i den nyligen publicerade avstämningen av 1980 års långtidsutredning (SOU 1982:14) och som berörts i finansutskottets yttrande bör man enligt utskottets uppfattning emellertid inte stå främmande inför tanken att stimulera hushållssparandet i olika former på ett mer allsidigt sätt än hittills. Som anförs i motion 503 finns det skäl för en översyn av samtliga de sparstimulanser som införts under senare år. Vidare instämmer utskottet i uppfattningen att ett ökat bostadssparande är angeläget och anser således att även de förslag i denna riktning som förs fram i motionerna 507, 1685 och 2026 bör uppmärksammas. Enligt utskottets uppfattning ankommer det på regeringen att bedöma om dessa frågor bör anses ingå i lönspardelegationens uppgifter eller om de lämpligen skall anförtros en särskild utredning. Utskottet utgår från att regeringen överväger detta utan särskild åtgärd från riksdagen. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet de nu angivna motionsyrkandena i den mån de inte är besvarade.

Utskottet hemställer

1. *beträffande slopande av skattesparandet och av skattereduktionen för aktieutdelning*
att riksdagen avslår
 - a) motionerna 1981/82:1568 yrkande 7 och 1981/82:1691 yrkande 1,
 - b) motion 1981/82:1691 yrkande 2.
2. *beträffande övriga sparstimulanser vid beskattningen*
att riksdagen avslår följande motioner i den mån de inte är besvarade genom vad utskottet anfört
 - a) motionerna 1981/82:166 och 1981/82:497,
 - b) motion 1981/82:503,
 - c) motionerna 1981/82:507, 1981/82:1685 och 1981/82:2026,
 - d) motion 1981/82:1675,
 - e) motion 1981/82:1676,
 - f) motion 1981/82:1692,
 - g) motion 1981/82:2024.

Stockholm den 27 april 1982

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wörnberg (s), Knut Wachtmeister (m)*, Stig Josefson (c), Wilhelm Gustafsson (fp), Rune Carlstein (s), Olle Westberg i Hofors (s), Hagar Normark (s), Tage Sundkvist (c), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Olle Grahn (fp), Anita Johansson (s), Bo Södersten (s)* och Bengt Wittbom (m)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

beträffande slopande av skattesparandet och skattereduktionen för aktieutdelning

Erik Wärnberg, Rune Carlstein, Olle Westberg i Hofors, Ilagar Normark, Bo Forslund, Anita Johansson och Bo Södersten (alla s) har

dels anfört följande:

Vi har från början motsatt oss införandet av skattesparandet och har också yrkat avslag på de nya skattelättnader som har genomförts på detta område. Allvaret i vår kritik, som upprepas i de analyser som lämnas i den nu aktuella motionen 1691, i motion 2016 av Olof Palme m. fl. (s) om den ekonomiska politiken och i den avvikande mening som Kjell-Olof Feldt m. fl. (s) fogat till finansutskottets ärende, har bekräftats av de praktiska erfarenheterna.

Syftet med skattesparande var enligt det ursprungliga regeringsförslaget att öka det totala sparandet i ekonomin. Det finns emellertid inga belägg för att systemet har haft denna effekt. Tvärtom tyder de undersökningar som utskottet åberopar på att den ökade behållningen i skattesparandet motsvaras av en i huvudsak lika stor minskning av behållningen på andra konton eller av ett nysparande som ändå skulle ha kommit till stånd. Därtill kommer att skattelättnaderna överstiger det nysparande som enligt mer optimistiska bedömningar har kunnat initieras genom reformen.

Ett annat argument som tillskyndarna av dessa skattelättnader framhållit särskilt på senare tid är att näringslivets behov av riskvilligt kapital bör tillgodoses genom ett ökat hushållssparande. Detta argument har bl. a. lett till att skattelättnaderna för aktiesparande utökats väsentligt, dels inom ramen för skattesparandet, dels genom en särskild skattereduktion för aktieutdelningar. En närmare analys av effekterna av dessa skattelättnader pekar emellertid på att nettotillförseln av riskvilligt kapital till produktionsföretagen varit mycket begränsad och att hushållens riskvilliga sparande i form av aktieköp minskat i stället för att öka.

Tillgängliga uppgifter ger således vid handen att det angivna syftet med skattelättnaderna förfelats. Härtill kommer att reglerna medför effekter bl. a. av fördelningspolitisk karaktär som enligt vår uppfattning inte kan accepteras. Vår kritik i dessa hänseenden riktar sig framför allt mot att reglerna utformats på ett sådant sätt att sparformerna inte förmått attrahera de breda löntagargrupperna. Majoriteten av skattebetalarna – särskilt de med mindre inkomster och sämre sparmöjligheter – får därför betala de avsevärda förmåner som en minoritet skattskyldiga i gynnsamma ekonomiska förhållanden får åtnjuta utan att ens behöva prestera ett ökat sparande. Enligt vår uppfattning är det olämpligt att på detta sätt ytterligare lindra beskattningen av arbetsfria inkomster.

Vi instämmer således i uppfattningen att ansträngningarna att få till stånd ett ökat hushållssparande och att tillgodose näringslivets behov av riskvilligt

kapital bör få en annan inriktning än hittills. I motion 1691 erinrar motionärerna om tidigare förslag som från vårt håll har lagts fram i denna riktning och som f. n. diskuteras i vårt arbete med att utforma lämpliga system för att stimulera hushållssparandet. Resultatet av detta arbete kommer att redovisas i annat sammanhang.

Med hänvisning till det anförda instämmer vi i yrkandena som framställs i motion 1691 och som innebär att skattesparandet och skattereduktionen för aktieutdelningar avvecklas vid årsskiftet 1982-1983. Som anføres i motionen bör insättningar som gjorts före den 1 januari 1983 dock berättiga till förmåner enligt nu gällande regler. Härmed är också det yrkande om avskaffande av skattesparandet som framställs i motion 1568 tillgodosett.

dels ansett att utskottet under mom. 1 bort hemställa

- a) att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1691 yrkande 1 och med anledning av motion 1981/82:1568 yrkande 7 antar följande

Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1978:423) om skattelättnader för vissa sparformer

Härigenom föreskrivs att lagen (1978:423) om skattelättnader för vissa sparformer skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i fråga om kontoinsättningar som skett före ikraftträdandet, kontomedel som inestår vid ikraftträdandet samt avkastningen på dessa medel.

- b) att riksdagen med bifall till motion 1691 yrkande 2 antar följande

Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1980:1047) om skattereduktion för aktieutdelning

Härigenom föreskrivs att lagen (1980:1047) om skattereduktion för aktieutdelning skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983. Den upphävda lagen gäller fortfarande i fråga om aktieutdelning som blivit tillgänglig för lyftning före ikraftträdandet.

Finansutskottets yttrande**Bilaga****1981/82:4 y****över motioner om åtgärder för att stimulera sparandet***Till skatteutskottet*

Skatteutskottet har den 2 februari 1982 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1981/82:166, 503, 507, 1568 yrkande 7, 1675, 1676, 1685, 1691, 1692, 2024 och 2026 om åtgärder för att stimulera sparandet.

Motionerna

I *motion 166* av Rune Torwald (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande översyn av nuvarande regler för stimulans åt småspararna.

I *motion 503* av Stig Josefson m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär översyn av de sparstimulerande reglerna syftande till förenklade och mer generella regler i enlighet med vad som anförts i motionen.

I *motion 507* av Oskar Lindkvist m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till skattemässiga stimulansåtgärder för sparande till bostad.

I *motion 1568* av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs (yrkande 7) – med hänvisning till motiveringen i motion 1981/82:1567 – att riksdagen beslutar att godkänna vad som i motion 1567 anförts om upphävande av skattefond- och aktiefondsparandet och hos regeringen begära åtgärder i enlighet därmed.

I *motion 1675* av Olle Grahn (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående vidgade möjligheter för skattefondsparande i det egna företaget.

I *motion 1676* av Filip Johansson (c) hemställs att riksdagen beslutar begära att regeringen skyndsamt utreder hur ett skattefondsparande skall administreras för de kooperativa företagen i syfte att få ett ställningstagande, då denna fråga behandlas i samband med den aviserade propositionen med anledning av kooperationsutredningens betänkande.

I *motion 1685* av Kjell Mattsson m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om ett skattestimulerat bostadssparande.

I motion 1691 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs

1. att riksdagen beslutar avveckla det s. k. skattesparandet i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen beslutar avskaffa skattereduktionen för aktieutdelning i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1692 av Jan Prytz (m) hemställs att riksdagen beslutar att vinster på premieobligationer upp till ett belopp av 1 000 kr. skall vara skattefria.

I motion 2024 av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1981/82:2018 –

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om flyttning av behållningen mellan olika aktiesparfonder utan att skattereduktionen återförs samt om åtgärder för att stimulera till fortsatt sparande efter den femåriga spärrtidens utgång,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag som möjliggör aktiefondsparande även i icke börsnoterade företag,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att placera aktier från andra företag i företagsanknutna aktiesparfonder.

I motion 2026 av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1981/82:2018 – att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om att ett särskilt bostadssparande – bosparkonto – skall inrättas inom ramen för skattesparande.

Utskottet

Samhällsekonomiska utgångspunkter

Sparandet utgör grunden för samhällets kapitalbildning och därmed för den ekonomiska tillväxten. Genom att spara avstår vi för tillfället från att utnyttja det tillgängliga utrymmet för konsumtion i avsikt att skapa ett växande sådant utrymme i framtiden. Sparandet utgör således en av förutsättningarna för en ökande levnadsstandard.

Det totala finansiella sparandet i Sverige sjönk kraftigt under senare hälften av 1970-talet. Detta kommer till uttryck i det växande underskottet i bytesbalansen. Bakom försämringen i totalsparandet sedan mitten av 1970-talet döljer sig en kraftig ökning av det statliga finansiella sparandeunderskottet, medan däremot sparandet i den privata sektorn har ökat. Det låga sparandet kommer att skapa svårigheter under mycket lång tid framöver bl. a. på kredit- och kapitalmarknaden. Sparbristen har inneburit att den inhemska efterfrågan hållits på en hög nivå. Efterfrågan har därigenom utvecklats mer expansivt än i omvärlden. I kombination med budgetunderskottets kraftigt likviditetsskapande effekt utgör detta sannolikt en viktig

förklaring till att de svenska företagen höjde sina relativpriser under 1979 och 1980. Det är således nödvändigt att finansiera budgetunderskottet på ett sätt som begränsar likviditetstillväxten i ekonomin till vad som är förenligt med en önskad prisstegringstakt.

I den nyligen publicerade avstämningen av 1980 års långtidsutredning görs utifrån olika målsättningar bedömningar av den finansiella utvecklingen fram t. o. m. 1985 (SOU 1982:14). I ett av de alternativ som utredningen räknat på, alternativ I, anges vilken utveckling som krävs för att nå vissa balansmål och de krav detta ställer på den ekonomiska politiken. I alternativ I antas således full sysselsättning råda i den svenska ekonomin 1985. Vidare antas att vi skall nå balans i utrikesbetalningarna 1990. Man kan om man så vill definiera alternativ I i avstämningen som en ekonomisk utveckling där den svenska ekonomin når fullt kapacitetsutnyttjande utan att bytesbalansunderskottet, dvs. det totala finansiella sparandeunderskottet, försämrats från 1981.

Enligt kalkylerna förutsätts att allmänheten 1985 svarar för en mer än dubbelt så stor andel av budgetunderskottets finansiering som man gjorde 1981. Andelen förutsätts öka från 7–8 % 1981 till ca 20 % 1985. Detta ställer självfallet stora krav på en relativt hög realränta och/eller särskilda skatteförmånsinstrument. Nya former för upplåning från företagen kan också behöva utvecklas. När det gäller upplåningen från hushållen bör denna i huvudsak ske i långfristiga former. Om den sker i kortfristiga former finns det risk att allmänheten kan komma att uppfatta sina fordringar på staten som i det närmaste likvärdiga med pengar, vilket skulle innebära en betydande likvidisering av ekonomin.

För de icke finansiella företagen (industriföretag etc.) antas i alternativ I en snabb investeringsökning ske. Det ställs stora krav på nyemissioner för att företagen skall kunna uppnå en soliditet som är förenlig med den relativt stora investeringsökning som antagits. En måttlig ökning av soliditetsnivån från drygt 27 % 1981 till drygt 29 % 1985 ställer krav på nyemissioner i storleksordningen 4 miljarder kronor per år. Eftersom hushållen äger ungefär hälften av det totala aktiekapitalet skulle det kräva att hushållen svarade för ungefär hälften av nyemissionskapitalet. Det kan i sammanhanget nämnas att aktiefondsparandet tillförde den svenska aktiemarknaden 1,2 miljarder kronor 1981 och att utländska köpare förvärvade svenska aktier för 1,3 miljarder kronor 1981.

Ett högt hushållssparande är enligt utskottets uppfattning nödvändigt för att investeringsbehoven framöver skall kunna tillgodoses liksom för att begränsa budgetunderskottets likvidiserande effekt för den svenska ekonomin. För att detta sparande skall komma till stånd erfordras åtgärder som stimulerar sparandet inom hushållssektorn. Lika viktigt är att detta sparande kommer till stånd i former som gör det möjligt att långsiktigt slussa över kapitalmedlen till de behövande sektorerna. Sparandet bör också i möjli-

gaste mån ha den formen att andelen riskvilligt kapital i näringslivet kan öka och bidra till en nödvändig förstärkning av näringslivets soliditet.

Åtgärder för att stimulera hushållssparandet

När det nuvarande skattesparandet infördes uppställdes tre mål för detta. För det första skulle spararen få en avkastning efter skatt som var positiv med hänsyn tagen till inflationen. För det andra skulle det stimulera till ett ökat totalt hushållssparande. För det tredje skulle sparmedlen vara långsiktigt bundna och i görligaste mån kanaliseras på ett sådant sätt att kapitalbildningen inom näringslivet stimulerades.

Med anledning av att systemet nu funnits i drygt tre år kan det finnas skäl att närmare studera hur systemet fungerat i förhållande till de uppställda målen.

I proposition 1977/78:165 om värdesäkert lönsparande beräknades den nominella årliga avkastningen på skattesparandet, med en 20 procentig skattereduktion, bli ca 3 1/2 procentenheter över högsta bankränta. Räknat på samma sätt på 1981 års förhållanden skulle det innebära en nominell avkastning i storleksordningen 16–17 %. Konsumentprisuppgången under loppet av 1981 beräknas till 9,7 %. I och med att ränteavkastningen på skattesparkontona är skattefri skulle således reala nettoavkastningen uppgå till drygt 6 %. Räknat på förhållandena under 1980 blev avkastningen betydligt lägre men fortfarande positiv.

Motsvarande beräkningar för skattefondkontona ger väsentligt högre realvärdeökning eftersom skattereduktionen är högre och kursuppgången på andelarna under 1980 och 1981 vida har överstigit bankräntan.

Kravet att systemet skall ge en positiv real avkastning efter skatt synes således ha blivit väl tillgodosett.

Vad gäller kravet att systemet skall stimulera till ökat hushållssparande kan konstateras att antalet skattesparkonton i bank i februari 1982 var drygt 708 000. Ökningen var 102 000 under 1981 mot 94 000 under 1980. Antalet fondkonton ökade med drygt 231 000 under 1981 och uppgick i februari 1982 till närmare 400 000. Därtill kommer ca 51 000 konton i företagsanknutna fonder. Totalt uppgick således antalet konton i februari 1982 till drygt 1,1 miljoner. Det bör nämnas att en person kan delta i flera sparformer samtidigt. Den månatliga avsättningen för varje person är emellertid maximerad till 600 kr. varav på skattesparkonto högst 400 kr.

Exklusive räntor och värdeökning ökade behållningen på sparkontona med 3,5 miljarder kronor under 1981, varav närmare 1,3 miljarder kronor i aktiefonderna. I februari 1982 sattes totalt närmare 330 milj. kr. in på de olika skattesparkontona. Om sparandet skulle fortsätta i den takten hela 1982 skulle totala behållningen 1982 öka med närmare 4 miljarder kronor, varav 1,9 miljarder kronor i aktiesparfonder. De totala avsättningarna till kontona har ökat månad för månad. För sparkontona tycks emellertid

ökningstakten ha stagnerat sedan kulmen nåddes i mars 1981. Dämpningen synes ha skett till förmån för det aktiefondanknutna sparandet.

Det kan således konstateras att skattesparsystemet fått ett kraftigt gensvar hos hushållen. Mellan vart fjärde och vart femte hushåll deltar i någon form av skattesparande.

En viktig fråga är i vilken utsträckning detta sparande är ett nysparande eller består av överflyttning från sparande i andra former. Det är av naturliga skäl svårt att göra sådana mätningar.

När propositionen 1977/78:165 om värdesäkert lönsparande behandlades av utskottet våren 1978 föreslog utskottet att en särskild expertgrupp skulle tillsättas för att följa och analysera det föreslagna lönsparsystemet. Med tanke på systemets komplexitet och på den osäkerhet som rådde i vissa avseenden beträffande systemets effekter ansågs det vara av yttersta vikt att en noggrann uppföljning skedde av hur sparformerna verkade och hur sparandet utvecklades. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

I de direktiv som departementschefen gav den föreslagna expertgruppen angavs att det i gruppens uppgifter borde ingå inte enbart att studera det införda sparsystemets utveckling utan också att analysera effekterna på övriga sparformer och på hushållssparandet som helhet. Effekterna på sparkvotens utveckling borde bl. a. belysas. I anslutning härtil borde de till sparsystemet knutna finansieringseffekterna utredas, bl. a. konsekvenserna för näringslivets försörjning med riskvilligt kapital. I uppgifterna ingick också att föreslå de ändringar i sparsystemet som uppföljningen gav anledning till liksom att föreslå de åtgärder som kan behövas för att få sparmedlen för de olika sparåren att stå kvar i systemet även efter den femåriga periodens utgång.

Lönspardelegationen tillsattes i september 1978. Delegationen publicerade i januari 1982 en undersökning som utförts av statistiska centralbyrån på delegationens uppdrag. I uppdraget ingick att undersöka skattespararnas resp. icke-skattespararnas socio-ekonomiska profil, dvs. ålder, civilstånd, inkomst etc. samt att jämföra skillnader i förmögenhetsförändring mellan skattesparare och icke-skattesparare.

Kartläggningen bygger på data från de av SCB årligen genomförda inkomstfördelningsundersökningarna och gäller tidsperioden 1978 och 1979. Undersökningen omfattar således inte den kraftiga expansion av skattefondsparandet som inträffade i början av 1981.

Kartläggningen visar att skattesparhushållen vid årsskiftet 1978/79 hade en högre inkomst än andra hushåll och att de innehade större förmögenhetstillgångar än icke skattesparare. Undersökningen tyder på att skattesparandet var vanligast bland sådana hushåll som traditionellt har en hög sparbenägenhet. Det framgår vidare av undersökningen att skattesparhushållen under 1979 hade ett betydande finansiellt sparande, dvs. de ökade sin finansiella förmögenhet. Övriga hushålls finansiella förmögenhet minskade

under samma period. En orsak bland flera till denna skillnad i förmögenhetsförändring kan enligt lönspardelegationen förmodas vara att skattesparsystemet har framkallat ett nysparande hos hushållen. Men även andra faktorer anges som förklaring. Bl. a. kan man anta att hushåll med mer utpräglat sparbeteende i första hand attraherades av skattesparsystemet när detta infördes.

Av en s. k. omnibusundersökning i SCB-regi våren 1981 framgår att om skattespandet skulle upphöra skulle hälften av hushållen spara lika mycket ändå. En tredjedel av hushållen skulle spara en del och låta resten gå till löpande utgifter. En rimlig bedömning av dessa svar skulle ge vid handen att ungefär en tredjedel av sparandet i systemet är stimulerat av skattespandet. Dessa undersökningar kan enligt utskottet tolkas så att skattespandet har bidragit till att hålla uppe hushållens totala sparande.

En central fråga då skattesparsystemet skulle införas var hur stora de statsfinansiella kostnaderna skulle bli för systemet. I utskottets betänkande FIU 1977/78:37 redovisades olika kalkyler för hur stor andel nysparande av det totala sparandet i systemet som behövdes för att man skall få ett nettotillskott av sparande för samhället som helhet. Enligt beräkningar i propositionen 1977/78:165 skulle det räcka med 20 % nysparande, medan riksrevisionsverket (RRV) i sitt remissyttrande hade angett att det krävdes ett nysparande av mer än 37 % för att systemet skulle ge positivt resultat. Utskottet tog inte närmare ställning till vilka beräkningsmetoder som var riktiga eller vilka antaganden som var rimliga utan konstaterade endast att det rädde en viss osäkerhet beträffande de statsfinansiella kostnaderna för systemet.

Sedan skattereduktionen höjdes för sparande i aktiesparfond har sparandet i denna form ökat kraftigt. Hushållen har således valt att i ökad utsträckning placera sitt sparande i ett risksparande, vilket utskottet ser som den största framgången med skattesparsystemet. Aktiemarknaden har genom aktiefondsparandet tillförts ett kraftigt ökat riskvilligt kapital från hushållen. Tillskottet under 1982 väntas, som utskottet redovisat i det föregående, uppgå till minst 1,9 miljarder kronor. Hushållen skulle därigenom tillföra aktiemarknaden det nytillskott av kapital som motsvarar deras andel av totala aktiestocken. Genom årliga tillskott i denna storleksordning skapas den nödvändiga finansiella förutsättningen för den investeringsstillväxt som utskottet ser som nödvändig för att på sikt stärka den svenska industrins konkurrenskraft.

Utskottet konstaterar således att även den tredje av de målsättningar som ställdes upp för skattespandet, nämligen att det skulle bidra till att förse näringslivet med riskvilligt kapital, har uppfyllts.

Fråga om avveckling av skattesparandet

I motionerna 1691 av Olof Palme m. fl. (s) och 1568 yrkande 7 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att skattesparandet och skattefondsparandet skall avvecklas. Som motiv härför anges i motion 1691 att skattesparandet inte stimulerar till nysparande, att det urholkar statsinkomsterna, att det finns osunda inslag i aktiefondsparandet och att skattesparandet är orättvist.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Det kan inte hävdas att hela det sparande som sker i skattesparsystemet skulle vara ett nysparande. Det kan aldrig undvikas att omfördelningar sker mellan olika sparformer. Enligt utskottets mening finns det å andra sidan inte fog för påståendena att sparandet i skattesparsystemet enbart skulle vara konsekvensen av en omDispositionering av sparmedel. De undersökningar utskottet redovisat i det föregående visar att ett nysparande skett bland skattspararna. Det är emellertid svårt att mäta hur stor denna andel är.

När det gäller att beräkna kostnaderna för systemet kan som framgått av det föregående olika metoder och antaganden användas. Enligt utskottets mening bör under alla förhållanden de räntor som genereras och som är bundna på kontona betraktas som ett sparande. Med ett sådant betraktelsesätt torde de kostnader som anges i motion 1691 vara betydligt överskattade. Utskottet förutsätter att lönspardelegationen som har att pröva frågan om kostnaderna för systemet beaktar de erfarenheter och de undersökningsresultat som framkommit, när man prövar frågan om stimulansåtgärdernas framtida storlek och former efter den första femårsperiodens utgång.

I motion 1691 hävdas att det finns vissa osunda inslag i aktiefondsparandet. Bl. a. åsyftas att vissa anställda fått lån, som under de första åren är räntefria och amorteringsfria, från det egna företaget för att köpa andelar i företagsanknutna aktiefonder. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att det i proposition 1981/82:95 om låneförbudet i aktiebolagslagen föreslås vissa begränsningar vad gäller storleken på det belopp som den anställde får låna. Vidare är frågan hur dessa förmåner skall betraktas skatterättsligt under övervägande inom regeringskansliet.

Beträffande påståendena att skattesparandet är orättvist vill utskottet anknyta till vad utskottet redovisat inledningsvis i detta yttrande. Behovet att öka hushållssparandet är stort. Hushållens förväntade andel av kapitaltillskottet till aktiemarknaden har med utgångspunkt i långtidsutredningens kalkyler beräknats vara av storleksordningen 2–3 miljarder kronor. Likaså är det nödvändigt med hushållens medverkan för att finansiera budgetunderskottet. Det är emellertid inte rimligt att förvänta sig att alla hushåll skall kunna ta på sig en lika stor andel av det erforderliga sparandet. Kravet måste enligt utskottet ställas högre på de ekonomiskt sett bättre ställda hushållen. Det är därigenom ofrånkomligt att de åtgärder som behöver vidtas i syfte att stimulera hushållssparandet också kommer dessa hushåll till del. Med vad

utskottet nu anfört avstyrker utskottet bifall till motionerna 1568 yrkande 7 och 1691.

Fråga om utvidgning av skattesparandet

I motionerna 2024 och 2026 av Gösta Bohman m. fl. (m) föreslås vissa utvidgningar av skattesparandet. Motionärerna föreslår att behållningen på aktiefonder skall kunna flyttas från en aktiefond till en annan utan att skattereduktionen återförs. Vidare anser motionärerna att ett bostadssparande bör inrättas inom ramen för skattesparandet.

Utskottet delar den principiella inställning till skattesparandet som kommer till uttryck i den socialdemokratiska partimotionen 1691. Skattesparandet bör enligt utskottets mening avvecklas snarast möjligt. Utskottet avstyrker därför alla förslag till utvidgningar av systemet.

I motion 2024 av Gösta Bohman m. fl. (m) yrkas vidare att aktiefondssparandet görs möjligt även i icke börsnoterade företag. Detta yrkande kan enligt utskottet anses vara tillgodosett genom de förslag som regeringen har lagt fram i proposition 116 om ändring i aktiefondslagen. I propositionen föreslås att högst 10 % av aktiefonders och aktiesparfonders medel skall få placeras i aktier och andra slags värdepapper som ges ut av icke börsnoterade företag. Dispenser skall kunna ges upp till 25 % för ett eller ett par onoterade papper och en högre andel om flera papper inbegripes.

I motion 1675 av Olle Grahn (fp) anføres att det av många skulle uppfattas som rättvist om även anställda i mindre och medelstora företag som inte är börsnoterade kunde få möjlighet att spara i det egna företagets aktier med samma skatteförmåner som i skattefondssparandet. Enligt utskottets mening kan yrkandet i motionen anses vara tillgodosett genom förslagen i proposition 116 om ändring i aktiefondslagen. De anställda vid små och medelstora företag skall kunna bilda aktiesparfonder med viss placeringsinriktning på det egna företagets aktier. Motionen bör enligt utskottet därför avstyrkas.

Vad gäller yrkandet 3 i motion 2024 av Gösta Bohman m. fl. om rätt att placera aktier även för andra företag i företagsanknutna aktiesparfonder berörs denna fråga i proposition 116. Finansutskottet har yttrat sig över denna proposition till näringsutskottet (FiU 1981/82:5y).

I motion 1676 av Filip Johansson (c) begärs att anställda i olika företagsformer skall ges likvärdig rätt att med skattestimulans kunna medverka till kapitaluppbyggnaden i det företag man är anställd i. Genom s. k. B-insatser – som kooperationsutredningen föreslår – kan andra än medlemmar (t. ex. de anställda) bidra med kapital till de kooperativa företagen. Motionären hemställer att regeringen skyndsamt utreder hur ett skattefondssparande skall administreras för de kooperativa företagen.

Den fråga motionären tar upp torde komma upp i samband med behandlingen av kooperationsutredningens förslag. Det bör nämnas att vissa möjligheter till aktiesparande i kooperativa företag också öppnas genom den utvidgning av aktiefondsparandet till icke börsnoterade företag som föreslås i proposition 1981/82:116. Utskottet föreslår därför att motion 1676 i nuvarande läge avstyrks.

Fråga om vidgade skatteavdrag vid annat sparande

I en rad motioner föreslås utvidgade eller nya skatteavdrag vid sparande.

I motion 166 av Rune Torwald (c) föreslås att sparavdraget vid taxeringen höjs så att de motsvarar avkastningen på ett basbelopp. Förslaget innebär att nuvarande avdrag skulle fördubblas.

I motion 507 av Oskar Lindkvist m. fl. (s) begärs ett skattepremierat bosparande som direkt syftar till att underlätta nyinvesteringar i bostadssektorn.

I motionerna 503 av Stig Josefson m. fl. (c) och 1685 av Kjell Mattsson m. fl. (c) föreslås att avsättningen till vissa slag av sparkonton skall vara helt eller delvis avdragsgill vid beskattning. Enligt motion 1685 skall uttag få ske utan att beloppet återförs till beskattning, om sparandet används för köp av bostad.

Som utskottet anfört i det föregående skall lönspardelegationen inte enbart studera skattesparsystemets utveckling utan också analysera effekterna för övriga sparformer och för hushållssparandet som helhet. Delegationen skall föreslå de förändringar som uppföljningen ger anledning till. Utskottet anser det inte lämpligt att nu, innan lönspardelegationens utvärdering och ställningstagande föreligger, föreslå ändringar i nuvarande system eller att nya sparstimulerande åtgärder införs. Det gäller också frågan om särskild premiering av bostadssparande. Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna 166, 503, 507 och 1685. Beträffande motion 503 vill utskottet därutöver anföra att de frågor som berörs i motionen kommer att behandlas av utredningen om progressiv utgiftsbeskattning (B 1981:04).

I motion 1692 av Jan Prytz (m) föreslås att vinster på premieobligationer upp till ett belopp av 1 000 kr. skall vara skattefria.

Utredningsarbete pågår i riksbanken rörande möjligheterna att placera en större del statsobligationer hos hushållen genom att bilda särskilda obligationsfonder. Den i motionen väckta frågan om ytterligare skattestimulans för sparande i premieobligationer hör enligt utskottets mening nära samman med frågan om i vilka former och på vilka villkor andelar i dessa obligationsfonder skall kunna placeras.

Utskottet förutsätter att riksgäldskontoret följer utvecklingen på premieobligationsmarknaden och att kontoret tar initiativ till de åtgärder som visar

sig påkallade med anledning därav. Utskottet är därför inte berett tillstyrka motion 1692.

Stockholm den 13 april 1982

På finansutskottets vägnar
ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Kjell-Olof Feldt (s), Lars Tobisson (m), Rolf Rämgård (c), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Karl-Anders Petersson (c), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Mona S:t Cyr (m), andre vice talmannen Thorsten Larsson (c), Hans Lindblad (fp) och Karin Flodström (s).

Avvikande meningar

1. Kjell-Olof Feldt, Paul Jansson, Arne Gadd, Per-Axel Nilsson, Roland Sundgren, Christer Nilsson och Karin Flodström (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "*Samhällsekonomiska utgångspunkter*" och på s. 8 slutar med "och 1691" bort ha följande lydelse:

Sparandet i det svenska samhället måste öka kraftigt under 1980-talet om vi skall kunna komma till rätta med de stora obalanserna i ekonomin.

Större delen av sparandeunderskottet finns inom den offentliga sektorn. Men även hushållens sparande är för lågt. Inom ramen för den totala sparandebristen finns ett speciellt slags underskott, nämligen bristen på riskvilligt kapital för industrins utbyggnad.

Slutsatsen är given. Ansträngningarna under 1980-talet måste i betydande utsträckning inriktas på att förbättra statsfinanserna, öka det totala sparandet och tillgodose industrins behov av riskvilligt kapital.

Skattesparandet

Den första borgerliga trepartiregeringen införde 1978 ett nytt, skattepremierat sparande, det s. k. skattesparandet. Sparandet kan ske dels på bank (skattesparkonton), dels i särskilda aktiesparfonder (skattefondkonton).

Skattelättnaden i systemet medges i form av avdrag från den slutliga skatten, sparskattereduktion, med viss procent av de belopp som under inkomståret satts in på skattesparkonto eller skattefondkonto. Skattefondkontot är ett uppsamlingskonto för medel som successivt omvandlas till andelar i speciella aktiesparfonder.

Enligt de ursprungliga reglerna medgavs skattereduktion med 20 procent av ett sparat belopp av högst 4 800 kr. per år. Reglerna för sparande på skattefondkonto har sedermera ändrats. Fr. o. m. 1981 medges avdrag med 30 procent av högst 7 200 kr. Vidare öppnades för drygt ett år sedan möjlighet för anställda i ett företag eller inom en koncern att spara i en aktiesparfond som uteslutande placerar sparandet i värdepapper i det egna företaget eller koncernen. En förmån utöver skattereduktionen är att avkastningen av sparandet är helt skattefri. En förutsättning för skattelättnaderna är att sparandet binds i fem år utöver sparåret.

Socialdemokraterna motsatte sig införandet av skattesparandet och har yrkat avslag på de utvidgningar som har genomförts. I en partimotion (1980/81:2062) med anledning av regeringens besparingsproposition våren 1981 yrkades att skattesparandet skulle avskaffas. I en partimotion 1981/82:1691 yrkar socialdemokraterna ånyo att skattesparandet skall avskaffas.

Skattesparandet och sparandets utveckling

Syftet med skattesparandet var enligt det ursprungliga regeringsförslaget att öka det totala sparandet i ekonomin. Socialdemokraterna ifrågasatte då om systemet verkligen skulle komma att få denna effekt.

Det är nu möjligt att konstatera att dessa farhågor besannats. Sparkvoten¹ i *hela* ekonomin har under de första fyra åren halverats i förhållande till den nivå på ca 15 procent som gällde från början av 1960-talet till 1976. Under 1981 och 1982 reduceras sparkvoten ytterligare till en nivå av drygt 5 procent.

Ser man till *hushållens* sparande som andel av de disponibla inkomsterna så minskar detta markant under 1981 och 1982, dvs. under de år då skattesparandet och i synnerhet skattefondsparandet ökat i omfattning.

Dessa omständigheter pekar på att andelen nysparande inom ramen för skattesparandet utöver det sparande som ändå skulle ha kommit till stånd är mycket begränsat. Den absoluta merparten av insättningarna på skattespar- resp. skattefondkonton torde utgöras av överföringar från andra konton. Detta bekräftas också av den s. k. omnibusundersökning i SCB regi våren 1981 som genomförts på initiativ av sparbankerna och som visar att om skattesparandet skulle upphöra hälften av hushållen skulle spara lika mycket ändå. En tredjedel av hushållen skulle spara en del och låta resten gå till löpande utgifter. En för systemet mycket positiv bedömning av dessa svar är att endast omkring en tredjedel av sparandet i systemet skulle vara stimulerat av skattelättnaderna. Denna omständighet är av stor betydelse för att bedöma de effektiva kostnaderna för dessa sparstimulanser.

¹ Nettosparkvoten.

Lönspardelegationen har sedan lång tid tillbaka i uppdrag att bl. a. göra en utvärdering av skattesparandets effekter på nysparandet. I februari 1982 publicerade delegationen en undersökning som utförts av statistiska centralbyrån på delegationens uppdrag. I uppdraget ingick att undersöka skattespararnas resp. icke-skattespararnas socio-ekonomiska profil dvs. ålder, civilstånd, inkomst etc. samt att jämföra skillnader i förmögenhetsförändring mellan skattesparare och icke-skattesparare.

Kartläggningen bygger på data från de av SCB årligen genomförda inkomstfördelningsundersökningarna och gäller tidsperioden 1978 och 1979. Undersökningen avser således ett tämligen föråldrat material och omfattar inte den kraftiga expansion av skattefondsparandet som inträffade i början av 1981.

Kartläggningen bekräftar emellertid de invändningar beträffande skatte-sparandets förmåga att stimulera till verkligt nysparande med en rimlig fördelningsmässig profil som framförts från socialdemokratiskt håll. Den visar nämligen att skattesparhushållen vid årsskiftet 1978/79 hade en högre inkomst än andra hushåll och att de innehade större förmögenhetstillgångar än icke skattesparare. Undersökningen tyder på att skattesparandet var vanligast bland sådana hushåll som traditionellt har en hög sparbenägenhet. Det framgår vidare av undersökningen att skattesparhushållen under 1979 hade ett betydande finansiellt sparande, dvs. de ökade sin finansiella förmögenhet. Övriga hushålls finansiella förmögenhet minskade under samma period.

I sin argumentation för skattefondsparandet har regeringen under senare tid hävdad att det för att bedöma nyttan av systemet inte är avgörande huruvida en nettospareffekt uppnås. Det väsentliga anges numera vara att systemet bidrar till att ge ett tillskott av riskkapital. Denna omsvängning i argumentationen är i och för sig anmärkningsvärd. Utskottet bestrider inte på något sätt behovet av ytterligare riskvilligt kapital. Men enligt utskottets mening finns det lämpligare och för samhället billigare metoder att åstadkomma detta än genom skattesparandet.

Därtill kommer att inte ens denna senaste argumentation för systemet har stöd i verkligheten. Detta framgår av den närmare analys av in- och utflödet av kapital till börsbolagen, som gjorts av en för LO och SAP gemensam arbetsgrupp. Denna sammanfattar sina resultat på följande sätt:

Låt oss till slut sammanställa alla siffrorna från 1981 och deras fördelning på olika typer av företag.

Också utdelningarna kan fördelas mellan produktionsföretag och transaktionsföretag.

Det totala in- och utflödet av pengar till och från resp. sektor framgår av tabellen.

Tabell. Nettoutflödet från börsföretagssektorn i Sverige 1981. Mkr

	Produktions- företag	Transaktions- företag	Summa
Nyemission	+ 957	+ 508	+ 1 465
Introduktioner	+ 8	+ 705	+ 713
Utbetalningar i samb. med uppköp	- 824	- 45	- 869
	141	1 168	1 309
Utdelningar	- 1 988	- 526	- 2 514
	- 1 847	+ 642	- 1 205

Att utdelningarna från börsföretagen kan överstiga ägartillskotten är måhända inte så förvånande. Det är emellertid intressant att så även är fallet ett år som 1981 med de rekordstora nyemissioner som då gjordes. Än mera intressant är emellertid fördelningen mellan de producerande företagen och andra. Medan produktionsföretagen 1981 netto betalade ut nära 1,9 miljarder kr. tillfördes transaktionsföretagen genom aktiemarknaden över 600 Mkr. netto.

Ser man utdelningssummorna som ett mått på respektive sektors relativa storlek utgör produktionsföretagen ca fyra femtedelar av börsföretagen. Mot denna bakgrund blir det än mera oroande att de producerande företagen endast tillförts 141 Mkr. eller 11 procent av de 1 309 Mkr., som netto tillskjutits i nytt ägarkapital på den svenska börsen 1981. Ty det är genom produktion och inte genom transaktioner av olika slag som den svenska ekonomin kan komma på fötter.

Trots att börsen under 1981 tillfördes inte mindre än 1,3 miljarder kr. via aktiesparfonderna har nettotillförseln av riskvilligt kapital till produktionsföretagen således varit utomordentligt begränsad. Därtill kommer att analyser av hushållens riskvilliga sparande i form av aktieköp pekar på att dessa under 1980 och 1981 minskat i stället för att öka.

Kostnaderna för skattesparandet

Det otillfredsställande resultatet i fråga om hushållens nysparande och ökningen av tillförseln av riskkapital måste givetvis ställas i relation till de statsfinansiella kostnaderna.

Vid utgången av februari 1982 var till skattesparandet anslutna drygt 708 600 skattesparkonton, drygt 397 450 skattefondkonton och ca 50 850 konton i företagsanknutna aktiesparfonder. Antalet konton uppgick alltså totalt till 1 156 900.

Behållningen på kontona var vid samma tid sammanlagt drygt 8,8 miljarder kr., fördelade med 6,9 miljarder kr. på skattesparkonton, 1,7 miljarder kr. på skattefondkonton och 212 milj. kr. på företagsanknutna

konton. Insättningarna under 1981 på dessa konton uppgick till 2,2 miljarder kr., 1 100 milj. kr. resp. 175 milj. kr.

Insättningarna under år 1981, om sammanlagt drygt 3 miljarder kr., innebär för budgetåret 1982/83 ett inkomstbortfall för staten (i form av sparskattereduktioner) med ca 800 milj. kr. Inkl. skattefriheten för avkastningen kan insättningarna vid nuvarande diskonto under en dryg femårsperiod beräknas kosta staten drygt 2 miljarder kr. Denna beräkning utgår från en marginalskatt på 60 procent och att skattebefrielsen för räntor kan utnyttjas till 80 procent. Varje insatt hundralapp kostar alltså med dessa förutsättningar staten 65 kr. i minskade inkomster.

Om insättningarna i skattesparandet även i fortsättningen ligger på 1981 års nivå kommer sålunda skattebortfallet för staten årligen att uppgå till drygt 2 miljarder kr. Men, som utskottet återkommer till senare, om man i fullfunktionsstadiet vill stimulera till fortsatt nettotillförsel av sparmedel till systemet, kommer kostnaderna för staten att öka ytterligare.

Osunda inslag i aktiefondsparandet

Den senaste ändringen av reglerna om aktiefondsparande, införandet av företagsanknutna fonder, har fått effekter som med fog kan ifrågasättas. Åtskilliga företag har startat egna aktiesparfonder och erbjuder sina anställda lån på villkor att pengarna sätts in i fonden. Lånen motsvarar ofta den maximala insättning som får göras i systemet, dvs. 600 kr./mån., och är inte sällan räntefria samt under de första åren dessutom amorteringsfria. Dessa transaktioner premieras av staten med en skattereduktion på 2 160 kr. och skattefrihet för avkastningen.

Det kan ifrågasättas om den som amorteringsfritt lånar pengar som sätts in i systemet egentligen har kvalificerat sig för skattereduktion. Skattelättnaden är ju avsedd att vara en premie för ett sparande. Med hänsyn bl. a. till reglerna om beskattningsårets slutenhet och lagstiftningens uttalade syfte ligger det i sakens natur att sparandet skall ha skett under det inkomståret som skattereduktionen hänför sig till. Men den som lånat pengar och under inkomståret inte erlagt någon amortering har ju det året inte gjort någon sparprestation. Ändå medges han skattereduktion. Detta är enligt utskottets mening stötande.

Efter att under lång tid ha åsett hur de företagsanknutna fonderna ökat i antal och omfattning i huvudsak tack vare de räntefria eller subventionerade lånen, har regeringen i prop. 1981/82:95 föreslagit förändringar i reglerna beträffande låneförbudet i aktiebolagslagen. Förslaget innebär att ett begränsat undantag införs från förbudet i aktiebolagslagen mot penninglån i syfte att låntagaren skall förvärva aktier i det långivande bolaget. Undantaget gäller lån från ett bolag till de anställda. Lånebeloppet begränsas till högst två basbelopp per anställd. Man föreslår vidare att innehav eller förvärv av

andel i en aktiefond eller i en icke företagsanknuten aktiesparfond skall undantas från låneförbudsreglerna.

Utskottet vill i detta sammanhang ansluta sig till motion 2156 av Lennart Andersson m. fl. (s), liksom till den avvikande mening till utskottets yttrande 1981/82:3y som anförts av Paul Jansson (s) m. fl. Såsom där konstateras gäller de invändningar som i partimotionen 1691 anförts mot skattefondsparandet med samma styrka lån för direktförvärv av aktier samt andelar i aktiefonder och vanliga aktiesparfonder. Ett genomförande av de i propositionen föreslagna lagändringarna innebär därtill dels risker för långivarens fordringsägare, dels att möjligheter öppnas för ett bolag att stödja eller driva upp den egna aktiekursen med hjälp av egna medel.

Det ökade antalet skattefondkonton visar ingalunda att hushållen utan konstlade subventioner skulle vara intresserade av att satsa de stora belopp som strömmat till börser under det senaste året. För det första motsvaras inte kursuppgången av någon jämförbar förbättring av företagens resultat och speglar därför inte en real ekonomisk utveckling. För det andra talar numera seriösa bedömare av börser om systemet som ett kedjebrevssystem, där de som går in först (och i synnerhet de som i utgångsläget hade stora aktieposter) gör stora vinster. De som kommer in senare riskerar däremot att förlora stora belopp om aktiekurserna i framtiden skulle uppvisa en mindre gynnsam utveckling.

Skattesparandets fördelningspolitiska effekter

Skattesparandet kan ifrågasättas även från fördelningspolitiska utgångspunkter. Förmånerna i skattesparandet överstiger vida förmånerna av annat sparande. Det är därför intressant att studera dels vilka som är med i skattesparandet, dels vilka som gynnas mest av systemet. Många människor sparar inte alls. Den främsta orsaken är självfallet att de inte har råd. Men det finns också de som frivilligt väljer att konsumera hela sin inkomst. Banksparandet är trots det utbrett. Genomsnittsspararen har ca 3 000 kr på sitt konto. Sparbanksföreningens undersökning av skattespararna visade att hälften av dessa hade banktillgodohavanden som översteg 20 000 kr. Detta bekräftar vad socialdemokraterna hävdade. Skattesparandet används endast i liten utsträckning av de breda löntagargrupperna. Det är ett system för dem som redan har pengar. Och det är ganska naturligt. Det är inte många vanliga löntagare som numera kan binda sitt sparande i fem år och ännu mindre så stora belopp som 400–600 kr./mån.

Avkastningen på de pengar som sätts in i skattesparandet är skattefri. Det innebär störst förmån för dem som har hög marginalskatt och dem som redan utnyttjat sparavdraget eller har tillräckligt stort underskott i förvärvskällan kapital. Detta är oftast en och samma grupp, höginkomsttagarna. En genomsnittlig inkomsttagare som – hypotetiskt – satte in 7 200 kr. på ett skattefondkonto under år 1981 har under perioden 1981–1986, bortsett från

skattereduktionen, ingen fördel av systemet jämfört med om han sparar på en vanlig bankräkning och varit berättigad till sparavdrag med 1 600 kr., förutsatt att familjen inte haft annat sparande. En höginkomsttagare som redan utnyttjat sparavdraget eller har tillräckligt stort underskott i förvärvskällan kapital gör däremot en vinst på drygt 5 200 kr. jämfört med om han sparar i bank. En person med genomsnittsinkomst skulle i motsvarande situation få en skattelättnad på ca 3 700 kr. I dessa exempel har förutsatts att totalavkastningen av aktierna i aktiesparfonderna är densamma som räntan på banksparande. I själva verket har avkastningen på aktierna blivit mycket större på grund av den allmänna kursuppgången.

Följande exempel belyser hur orimligt systemet kan fungera i praktiken.

Varje månad fr. o. m. januari 1982 sätts 600 kr. in i en aktiesparfond, sammanlagt 7 200 kr./år. Pengarna har lånats eller flyttats över från ett bankkonto. Skattereduktion medges direkt med 2 160 kr. Efter utgången av femte året efter sparåret kan man dessutom lyfta en skattefri avkastning på ca 6 400 kr. Avkastningen har beräknats enligt den räntesats som f. n. tillämpas för skattesparande i bank. (Men som framhållits ovan har värdet av andelarna i aktiesparfonderna i själva verket stigit mera.) Personen i fråga har alltså tjänat ca $(2\,160 + 6\,400 =)$ 8 600 kr. trots att inget nysparande skett.

Som jämförelse kan nämnas att den som under år 1982 sparar motsvarande belopp på en vanlig bankräkning och redan har utnyttjat sparavdraget under samma tid skulle få ut sammanlagt ca 1 600 kr. i ränta vid en marginalsatt på 75 %.

Den som fr. o. m. 1982 årligen sätter in $(7\,200 - 2\,160 =)$ 5 040 kr. i en aktiesparfond kan alltså år 1988 skattefritt lyfta 6 400 kr., förutom insatsen 7 200 kr. Året därpå kan han lyfta ett lika stort belopp osv. År 1988 kan de 7 200 kr. som "nysparades" år 1982 sättas in i systemet igen, år 1989 de 7 200 kr. som "nysparades" år 1983 etc. I den mån det tidigare förekommit verkligt nysparande i systemet kan man vara förvissad om att detta upphör när samma pengar kan sättas in i systemet igen med bibehållna skattelättnader. De subventioner som då behövs för att förhindra att systemet efter hand töms på sparmedel, som används för konsumtionsändamål, torde behöva bli gigantiska. Statens kostnader för systemet skulle behöva ökas ytterligare. Skattesparandet har då blivit en ren konsumtionsstimulans för de höginkomsttagare som omfattas av systemet. Kostnaderna betalas av den stora majoritet skattebetalare, främst låginkomsttagare och barnfamiljer, som inte är med i skattesparandet. Den tidpunkt då problemet aktualiseras rycker allt närmare. År 1985 kommer det att vara möjligt att lyfta de medel som sparades 1979 – det första året systemet var i full funktion.

Alternativa former för sparstimulans

Utskottet noterar i detta sammanhang att man i motion 1691 klart anger att socialdemokraterna inte är negativt inställda eller likgiltiga gentemot individuellt sparande.

Den socialdemokratiska partikongressen tog i höstas ställning för att hushållens sparande bör uppmuntras och uppdrog åt partistyrelsen att utarbeta konkreta förslag på detta område. Som villkor för stimulanser av hushållens sparande angavs att de skall vara fördelningspolitiskt rättvist utformade och främst komma den stora gruppen av småsparare till del, att de skall vara enkla och överskådliga och avse alla typer av produktivt sparande samt att de så långt möjligt skall uppmuntra ett verkligt nysparande. Vidare måste åtgärderna utformas med hänsyn till det ansträngda statsfinansiella läget.

Utskottet noterar vidare att motionärerna säger sig f. n. arbeta med att utforma ett sådant system och avser återkomma till denna fråga i annat sammanhang.

Motionärerna påminner vidare om det socialdemokratiska förslaget om att det s. k. sparavdraget skall utvidgas från 800 till 2 000 för ensamstående resp. 1 600 kr. till 4 000 kr. för makar och samtidigt göras om till en allmän sparskattereduktion om 50 %, dvs. med högst 1 000 resp. 2 000 kr. Utskottet ansluter sig till såväl de allmänna principerna för ett rättvist sparstimulerande system så som motionärerna angivit dem, som till motionärernas förslag om att utvidga sparavdraget och göra om det till en allmän sparskattereduktion.

Utskottet ansluter sig till den allmänna bedömningen som görs i motion 1691 att ansträngningarna under 1980-talet i betydande utsträckning måste inriktas på att förbättra statsfinanserna, öka det totala sparandet i samhället och tillgodose industrins behov av riskvilligt kapital. Det nuvarande skattesparandet motverkar i flera avseenden möjligheterna att uppnå dessa mål. Systemet är dessutom fördelningspolitiskt orättvist och utnyttjas i vissa fall på ett sätt som strider mot syftena med gällande lagstiftning.

Mot denna bakgrund bör skattesparandet i enlighet med yrkandet i motion 1691 avvecklas från årsskiftet 1982/83. Därvid bör insättningar som gjorts före den 1 januari 1983 berättiga till förmåner enligt nu gällande regler. Med vad utskottet nu anfört tillstyrker utskottet bifall till motion 1691 yrkande 1.

dels den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "I motion 2024" och på s. 9 slutar med "utgiftsbeskattning (B 1981:04)" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser därför att motionerna 2024, 2026, 1675 och 1676 bör avstyrkas.

Fråga om vidgade skatteavdrag vid annat sparande

I en rad motioner föreslås utvidgade eller nya skatteavdrag vid sparande.

I motion 166 av Rune Torwald (c) föreslås att sparavdraget vid taxeringen höjs så att det motsvarar avkastningen på ett basbelopp. Förslaget innebär att nuvarande avdrag skulle fördubblas.

I motion 507 av Oskar Lindkvist m. fl. (s) begärs ett skattepremierat bosparande som direkt syftar till att underlätta nyinvesteringar i bostadssektorn.

I motionerna 503 av Stig Josefson m. fl. (c) och 1685 av Kjell Mattsson m. fl. (c) föreslås att avsättningen till vissa slag av sparkonton skall vara helt eller delvis avdragsgill vid beskattning. Enligt motion 1685 skall uttag få ske utan att beloppet återförs till beskattning, om sparandet används för köp av bostad.

Som utskottet anfört i det föregående pågår arbete inom det socialdemokratiska partiet på att utforma ett förslag till ett rättvist system för stimulans av hushållens sparande. I avvaktan på detta anser utskottet att den enda utvidgning av skatteavdrag vid sparande som bör genomföras är det i motion 1691 återupprepade förslaget att utvidga och göra om det nuvarande s. k. sparavdraget till en sparskattereduktion.

När det gäller motionerna 503 och 1685 konstaterar utskottet att förslagen i dessa motioner innebär ett första steg i riktning mot införande av utgiftsbeskattning. Utskottet vill inte i nuvarande läge principiellt ta avstånd från denna tanke men konstaterar att frågan f. n. utreds av utgiftsskattekommittén (B 1981:04). Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna 166, 503, 507 och 1685.

2. Eric Enlund (fp), Rolf Rämgård (c), Karl-Anders Petersson (c), andre vice talmannen Thorsten Larsson (c) och Hans Lindblad (fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "av systemet" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill i sammanhanget peka på de möjligheter skattefondspararna har att byta mellan olika fonder för sitt nysparande. Enligt utskottets mening skulle de uppsatta målsättningarna för skattesparandet inte i högre grad komma att uppfyllas om även behållningarna från tidigare års sparande tillåts flytta mellan olika fonder. Det är också sannolikt att de administrativa problemen skulle öka av ett sådant förslag. Detsamma gäller för förslaget om att inlemma bosparande i skattesparandet. Det får ankomma på lönspardelegationen att utvärdera de hittillsvarande erfarenheterna och pröva på vilket sätt skattesparandet bör förändras. I delegationens uppdrag ingår även att lämna förslag för att stimulera att sparandet hålls kvar efter den första

femårsperioden. Utskottet är därför inte nu berett att tillstyrka yrkandena i motionerna.

3. Lars Tobisson, Bo Siegbahn och Mona S:t Cyr (alla m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "av systemet" bort ha följande lydelse:

Utskottet tillstyrker de förslag som på dessa punkter framförts i motionerna 2024 och 2026 och vilka närmare motiverats i motion 2018. Genom att skapa möjligheter för spararna att under spärrtiden flytta behållningen mellan olika aktiesparfonder utan att skattereduktionen återförs skulle man uppnå ökad rörlighet och konkurrens om sparmedlen. Likaså bör man undersöka möjligheterna att ge de regler som gäller för skattefritt sparande en vidare tillämpning genom att låta sådana medel lyftas även före femårsperiodens utgång för inköp av bostad utan att premien återgår till staten.

