

Skatteutskottets yttrande

1983/84:5 y

om löntagarfonder (prop. 1983/84:50)

Till finansutskottet

Utskottet

På grundval av tre remissbehandlade betänkanden och efter överläggningar med de politiska partierna och vissa andra organisationer lägger regeringen i propositionen fram förslag om inrättande av fem s. k. löntagarfondstyrelser inom ramen för allmänna pensionsfonden. Fondstyrelserna skall i första hand förvalta medel som bl. a. kommer från en speciell vinstdelningsskatt. Medlen skall användas för att köpa aktier i svenska industriföretag, och avkastningen skall tillföras ATP-systemet.

Skatteutskottet kommer i huvudsak att uppehålla sig vid förslaget om vinstdelningsskatt och i samband därmed ta upp vissa skattefrågor.

Förslaget i propositionen innebär bl. a. att svenska aktiebolag, svenska ekonomiska föreningar, svenska sparbanker och svenska ömsesidiga skadeförsäkringsanstalter – med vissa undantag – skall betala en vinstdelningsskatt motsvarande 20 % av vinsten över viss nivå. En viktig nyhet är att vinstdelningen skall grundas på företagets reala vinst. Utgångspunkten för beräkningen är företagets beskattningsbara inkomst vid taxeringen till statlig inkomstskatt. Denna inkomst ändras sedan i tre steg. Först omvandlas den till ett belopp som bättre överensstämmer med det inkomstbelopp som i verkligheten tillfaller företagets ägare. Det sker genom att man å ena sidan minskar beloppet med beskattningsårets inkomstskatt och å andra sidan ökar det med påförd kommunalskatt, förlustavdrag och s. k. stimulansavdrag (avdrag för aktieutdelning, investeringsavdrag etc.). Även förändringar i lagerreserv o. d. skall beaktas.

I det andra steget omvandlas det sålunda framräknade nominella beloppet till ett realt resultat. Det sker genom att man gör dels ett mot årets inflation svarande avdrag på ingående lager, maskiner och andra inventarier, monetära tillgångar, årets nominella vinst och nyemitterat kapital, dels ett tillägg för årets inflationseffekter på ingående skulder inkl. avsättningar till investeringsfond. Avdrag och tillägg beräknas med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen under föregående år och med ledning av en på konsumentprisindex uträknad indexserie.

Underlaget för vinstdelningsskatten skall beräknas för varje företag för sig och bestämmas av taxeringsnämnden i samband med den årliga inkomsttaxeringen. Mindre vinster undantas från skatt. Vid fastställande av underlaget för vinstdelningen medges därför i ett tredje steg ett avdrag (s. k. fribelopp) på antingen 500 000 kr. (fast fribelopp) eller 6 % av företagets lönesumma

(lönebaserat fribelopp). Företaget får självt välja mellan det fasta och det lönebaserade fribeloppet. Företag som ingår i en koncern e. d. kan få högst ett fast fribelopp.

Vinstdelningsskatten utgör 20 % av underlaget och är avdragsgill vid taxeringen året efter det den påförts. Skatten tas ut fr. o. m. 1985 års taxering eller – såvitt gäller företag med brutna räkenskapsår – fr. o. m. 1986 års taxering.

I samtliga de motioner som väckts med anledning av propositionen yrkas avslag på denna. Ett genomgående tema i motionerna är att ett redan i dag invecklat och svåröverskådligt skatte- och avgiftssystem genom vinstdelningsskatten kommer att ytterligare avsevärt kompliceras och att skatten kommer att leda till negativa effekter på ekonomi och sysselsättning. Ett annat ofta återkommande argument är att skatten inte kommer att bidra vare sig till att sprida ägandet till löntagarna eller att skapa nytt riskkapital för företagen.

Skatteutskottet anser sig sakna anledning att gå in på den principiella frågan om ett löntagarfondssystem bör införas eller inte, eftersom den prövas av finansutskottet. När det gäller val av metod för att finansiera fondsystemet torde enligt skatteutskottets mening den i propositionen valda modellen med ett realt vinstbegrepp i flertalet fall leda till ett för såväl det allmänna som företagen materiellt tillfredsställande resultat. En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga har också ställt sig i princip positiv till ett beskattningssystem baserat på reala inkomster.

Utskottet vill inte bestrida vare sig att vinstdelningsskatten kommer att leda till merarbete för såväl myndigheter som ett icke obetydligt antal företag eller att bestämmelserna kommer att föranleda tillämpningssvårigheter i vart fall i inledningsskedet. Dessa bör emellertid inte överdrivas. Från administrativ synpunkt anser utskottet – i likhet med departementschefen – det vara en lämplig ordning att förfarandet i fråga om vinstdelningsskatten så nära som möjligt anknyter till inkomsttaxeringen. Från rent redovisningsmässiga synpunkter torde några svårigheter inte uppkomma vid ett genomförande av propositionsförslaget.

Ett flertal organisationer och företag har i inkomna skrivelser och i samband med uppvaktningar i ärendet föreslagit olika ändringar i vinstdelningssystemet. Sålunda har representanter för investmentbolagen begärt att förvaltningsbolag skall undantas från vinstdelningsskatt. Till stöd för denna begäran har de bl. a. åberopat att en av de utgångspunkter som legat till grund för propositionen varit att kretsen av de företag som omfattas av vinstdelningssystemet bör begränsas till företag som kan ge och ta emot koncernbidrag eller utnyttja investeringsfondssystemet. Investmentbolagen har inte denna möjlighet och driver inte heller någon egentlig näringsverksamhet.

Utskottet anser för sin del att aktiebolagen – så som föreslås i propositionen – generellt bör omfattas av vinstdelningssystemet. Frågan om ett företag

kan ge eller ta emot koncernbidrag eller avsätta medel till investeringsfond har enligt utskottets uppfattning betydelse endast när det gäller att bedöma om andra företagsformer än aktiebolag bör omfattas av vinstdelningen. Utskottet kan för sin del vitsorda att investmentföretagen i förhållande till andra företag som också omfattas av systemet i viss mån intar en särställning eftersom de inte driver någon egentlig näringsverksamhet och saknar de möjligheter till resultatutjämning inom vinstdelningssystemet som andra aktiebolag i allmänhet har.

Detta förhållande bör dock inte medföra att investmentföretagen undantas från vinstdelningssystemet. En påлага av vinstdelningsskattens natur bör enligt utskottets mening gälla med så få undantag som möjligt. Ett undantagande av förvaltningsbolagen från skattskyldighet kan bl. a. i situationer då bolaget ingår som moder- eller dotterföretag i en koncern skapa möjligheter till skatteundandragande genom ekonomiska transaktioner av skilda slag. Utskottet anser således att förvaltningsbolagen, i varje fall i ett inledningsskede och i avvaktan på närmare erfarenheter av den nya lagstiftningen, bör omfattas av bestämmelserna.

Fideikommissariernas intresseorganisation kritiserar i en till utskottet inlämnad skrivelse det förhållandet att bildandet av fideikommissbolag med det föreslagna vinstdelningssystemet försvåras. Organisationen framhåller att bolagets förvärv av fast egendom regelmässigt sker mot reverser till betydande belopp och att till följd av inflationseffekterna på skulderna höga reala vinster uppkommer. Detta bör enligt organisationen avhjälpas genom att skuld som uppkommit i samband med förvärv genom tillskott enligt lagen om fideikommiss utsluts vid beräkningen av det reala resultatet, till den del skulden avser annat än byggnad.

Som utskottet anfört tidigare torde det inte kunna undvikas att övergången till en real beskattning kommer att innebära problem. Dessa bör enligt utskottets mening emellertid belysas närmare mot bakgrund av kommande erfarenheter av bestämmelserna. De skatteeffekter som organisationen påtalar utgör en naturlig följd av de nya principerna, och de återopade omständigheterna utgör enligt utskottets uppfattning inte tillräckliga skäl för att nu delvis undanta fideikommissbolagen från vinstdelningsskatt.

Sveriges hotell- och restaurangförbund (SHR) har vänt sig mot att inflationsberäkningen för byggnader – i motsats till vad som föreslås för inventarier – konstruerats på ett sådant sätt att hotellnäringen kommer att drabbas av vinstdelningsskatt i samband med lånefinansierade nyinvesteringar på ett helt annat sätt än exempelvis industriföretag som investerar i inventarier. Vinstdelningssystemet medför enligt förbundet också andra snedvridande effekter som kan leda till att byggnader för hotelländamål i framtiden endast kan ägas av grupper som inte ingår i vinstdelningssystemet.

Enligt vad utskottet erfarit föranleds skillnaderna i beräkningssättet för inflationsavdraget mellan å ena sidan byggnader och å andra sidan inventarier m. m. av främst tekniska skäl. Avsikten är emellertid att resultatet på

sikt skall bli likvärdigt. Enligt utskottets uppfattning är det för tidigt att nu bedöma hur reglerna i detalj kommer att slå för olika branscher och hur de kommer att påverka konkurrenssituationer mellan olika företag. Som framhålls i propositionen är det naturligt att hithörande problem tas upp till förnyad prövning efter någon tids erfarenhet av reglerna.

Representanter för PK-banken har i skrivelse till och vid uppvaktningsinför utskottet framhållit att den konstruktion för fribeloppet som valts i propositionen medför att PK-banken i förhållande till övriga banker kommer i en ogynnsam situation. Man fäster därvid uppmärksamheten på den speciella samarbetsform som råder mellan PK-banken och den från vinstdelningssystemet undantagna postbanken och som innebär att PK-banken via en kostnadsersättning betalar för de banktjänster postverket utför. Av denna ersättning avser mellan 330 och 350 milj. kr. gottgörelse för direkta lönekostnader, som PK-banken inte kan ta med i det underlag på vilket det lönebaserade fribeloppet beräknas.

Utskottet kan ha viss förståelse för de av PK-banken framförda synpunkterna. Vinstdelningssystemet bör emellertid enligt utskottets mening med hänsyn till sin konstruktion gälla så generellt som möjligt. Det torde f. ö. finnas många andra fall där företag köper tjänster av utomstående – exempelvis underleverantörer – och där således belopp som i realiteten utgör lönekostnader inte kan inräknas i underlaget för fribeloppet. Utskottet vill emellertid inte bestrida att det av PK-banken påtalade förhållandet kan innebära en olägenhet. Enligt utskottets mening bör man dock avvakta de närmare erfarenheterna av bestämmelserna innan man inför en dispensregel av den art banken åsyftar.

På grund av det anförda anser skatteutskottet sig böra förorda att finansutskottet tillstyrker förslaget om vinstdelningsskatt och avstyrker de motionsyrkanden som innebär avslag på propositionen i denna del. Av vad utskottet tidigare anfört och av uttalanden under remissbehandlingen av vinstdelningsförslaget framgår att kritik i vissa hänseenden kan riktas mot vinstdelningsskatten. Vid en samlad bedömning kan emellertid – som också lagrådet framhåller – de påtalade olägenheterna inte anses vara av sådan styrka att man bör avstå från den reala vinstbeskattningen. Med hänsyn till att realbeskattning är en principiell nyhet i det svenska skattesystemet är det av naturliga skäl angeläget att regeringen uppmärksamt följer utvecklingen av de nya bestämmelserna och efter någon tids erfarenhet tar upp förslagets olika detaljer till förnyad prövning.

I två motioner som väckts med anledning av propositionen har ställts yrkanden som syftar till att underlätta personligt ägande av aktier. Sålunda begär Ulf Adelson m. fl. (m) i motion 204 ett tillkännagivande av riksdagen om skattefondssparandets betydelse i sådant hänseende. Samma motionärer föreslår också vissa konkreta åtgärder för att främja aktiesparande, nämligen borttagande av dubbelbeskattningen av aktieutdelningar, andra och enklare regler för beskattning av realisationsvinst samt stimulanser av aktiefondsspa-

rande och företagsanknutna vinstdelningssystem. Jan-Erik Wikström m. fl. (fp) begär i motion 224 att skattereduktion för aktieutdelning återinförs, att dubbelbeskattningen av aktier slopas och att förmögenhetsskatten på arbetande kapital i mindre och medelstora företag avskaffas.

Utskottet har nyligen haft att ta ställning till likartade motionsyrkanden och vill i dessa frågor endast hänvisa till sitt yttrande 1983/84:1 y till finansutskottet om allemanssparandet och sitt betänkande 1982/83:55. Enligt utskottets uppfattning saknas skäl att i detta sammanhang ompröva dessa frågor. Utskottet anser således att finansutskottet bör avstyrka bifall till alla dessa yrkanden.

Enligt 11 § e) lagen (1979:609) om allmän investeringsfond skall sådan fond återföras till beskattning om företaget vid beskattningsårets utgång inte driver jordbruk eller rörelse. Utskottet anser att detta författningsrum bör ha samma lydelse som motsvarande bestämmelse i lagen (1982:1185) om inbetalning på särskilt investeringskonto. Denna fråga bör enligt utskottets mening regleras samtidigt med de nu aktuella ändringarna i lagen. Utskottet kommer därför att tillstålla finansutskottet förslag till författningsändring.

Stockholm den 1 december 1983

På skatteutskottets vägnar
RUNE CARLSTEIN

Närvarande: Rune Carlstein (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg (s), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Egon Jacobsson (s)*, Karl Björzén (m)*, Kjell Johansson (fp), Anita Johansson (s), Anna Lindh (s) och Erkki Tammenoksa (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Avvikande mening

Knut Wachtmeister, Stig Josefson (c), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Karl Björzén (m) och Kjell Johansson (fp) anser att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med "Skatteutskottet anser" och slutar på s. 5 med "dessa yrkanden" bort ha följande lydelse:

Löntagarfondernas väsentligaste uppgift sägs i propositionen vara att skapa en fördelningspolitiskt acceptabel tillväxt- och stabiliseringspolitik. Genom vinstdelningen skall – menar man – fonderna bidra till att minska de fördelningspolitiska motsättningarna och därmed ge löntagarnas organisationer bättre förutsättningar att medverka till att bevara en hög lönsamhet i näringslivet. Fondernas inträde på aktiemarknaden kan enligt regeringens uppfattning motverka att en höjd efterfrågan på riskkapital verkar uppres-

sande på kapitalavkastningskravet, vilket skulle hämma företagens expansionsförmåga.

Enligt utskottets mening kommer fonderna inte att kunna tillgodose det avsedda syftet. Tvärtom talar sannolikheten för att effekterna kommer att bli rakt motsatta dem man säger sig vilja uppnå.

De utredningar vilkas förslag ligger till grund för propositionen har – och det påpekas f. ö. också av lagrådet – inte varit förutsättningslösa i den meningen att de sakkunniga haft att ta ställning till om ett löntagarfondssystem bör införas eller inte. Vinstdelningsgruppens arbete har remissbehandlats för sig och de båda andras – placeringsutredningens och fondgruppens – gemensamt. Det betyder att remissinstanserna inte varit i tillfälle att yttra sig över ett förutsättningslöst och samlat förslag till löntagarfonder. Detta förhållande – liksom den anmärkningsvärt korta remisstiden – har också starkt kritiserats vid remissbehandlingen.

Den principiella frågan huruvida ett löntagarfondssystem över huvud taget bör införas eller inte prövas av finansutskottet. Skatteutskottet anser sig därför böra begränsa sig till att granska den i propositionen föreslagna lösningen för att finansiera fondsystemet.

Vid en sådan granskning kan utskottet inledningsvis konstatera att regeringen valt en utomordentligt komplicerad modell för beräkning av vinstdelningsskatten. Den skall nämligen fastställas i tre olika steg, av vilka ett innebär att det nominella resultatet (dvs. resultatet efter avdrag för årets inkomstskatt och tillägg för påförd kommunalskatt, förlust- och stimulansavdrag samt avsättning till lagerreserv) skall räknas om till ett s. k. reall resultat. För att få fram detta måste man göra ett mot årets inflation svarande avdrag på bl. a. lager, byggnader, inventarier och monetära tillgångar samt ett tillägg för årets inflationseffekter på ingående skulder. Att en sådan beräkningsmetod i ett i övrigt nominellt system kommer att leda till ett orimligt merarbete för såväl berörda företag som taxeringsmyndigheter säger sig självt. Till saken hör också att beräkningen måste göras av en mängd företag uteslutande i syfte att styrka att vinstdelningsskatt inte skall erläggas. Det måste därför antas att konsultföretagen får svårigheter att hinna med alla de uppdrag som den nya lagstiftningen kan väntas medföra.

Förslaget till vinstdelningsskatt strider således enligt utskottets mening klart mot regeringens egna uttalanden om nödvändigheten av att bestämmelser och administrativa rutiner på bl. a. skatteområdet inte utvecklas i en från kontrollsynpunkt komplicerad riktning (jfr Dir 1982:27). Redan av formella skäl bör därför förslaget om vinstdelningsskatt avvisas.

Även från materiell synpunkt kan emellertid grava anmärkningar riktas mot vinstdelningssystemet. Vinstdelningsmodellen i kombination med en bibehållen företagsbeskattning innebär en progressiv beskattning av bolagsvinster. Det torde inte kunna bestridas att en sådan beskattning kommer att försämra företagets likviditet, minska deras investeringsvilja och ha en negativ inverkan på deras internationella konkurrensförmåga samtidigt som

statens och kommunernas skatteunderlag påverkas negativt. I sammanhanget bör erinras om att frågan om en progressiv bolagsskatt tidigare prövats bl. a. av företagsskatteberedningen men att tanken på en sådan skatt avvisats.

Vinstdelningsskatten är inte heller konkurrensneutral, och denna brist på neutralitet gäller såväl mellan företag som drivs i olika företagsformer som mellan olika företag inom en och samma företagsform. Skatten kommer särskilt hårt att drabba företag med goda utvecklingsmöjligheter och låg kapitalbildning. Den kommer också att ha olika effekter beroende på vilka slag av tillgångar som dominerar i ett företag. Företag med ett stort inslag av byggnader och markanläggningar i balansräkningen kommer – särskilt i samband med investeringar – att drabbas hårt jämfört med företag med stora inventarietillgångar. Ett belopp motsvarande inflationen på nominella skulder kommer nämligen att betraktas som intäkt samtidigt som avskrivningen på byggnadsinvesteringarna blir obetydlig. Även om företaget inte visar någon nominell vinst kan det således bli skyldigt betala vinstdelningsskatt.

Andra påtagliga brister är att vinstdelningssystemet inte medger vare sig att företagen utjämnar förluster mellan olika år eller att de lämnar koncernbidrag i särskild ordning. En annan svaghet är att frågan vilka företag som skall omfattas av vinstdelningssystemet uppenbarligen inte utretts tillfredsställande. Detta bestyrks f. ö. av vad som framkommit vid uppvaktnings inför utskottet av representanter för investmentbolagen.

I den proposition med förslag till lag om skärpt realisationsvinstskatt och omsättningsskatt på aktier som nyligen behandlats av riksdagen understryker finansministern att en god kursutveckling på börserna underlättar företagens försörjning med riskkapital och därför är av allmänt intresse. Han understryker också att ett brett intresse för aktiesparande är från allmänna utgångspunkter positivt och bör uppmuntras.

Riksdagen har genom flera beslut som på regeringens initiativ tagits under senare tid allvarligt försämrat möjligheterna för enskilt sparande i aktier. Mot den bakgrunden finner utskottet det mycket anmärkningsvärt att man nu lägger ett förslag som kommer att ytterligare avsevärt minska intresset för aktiesparande och därmed försämma företagens möjligheter att erhålla riskvilligt kapital.

På grund av det anförda och vad som i övrigt framkommit vid uppvaktnings inför utskottet anser utskottet sig böra förorda att förslaget om vinstdelningsskatt avvisas också av materiella skäl.

Om finansutskottets majoritet skulle finna att ett system med löntagarfonder bör införas måste enligt skatteutskottets mening finansutskottet mot bakgrund av vad tidigare anförts under alla förhållanden välja en annan finansieringskälla än vinstdelningsskatten.

Av skatteutskottets tidigare uttalanden framgår att utskottet anser det angeläget att man på olika sätt underlättar företagandets villkor. De förslag

till åtgärder i sådant syfte som läggs i partimotionerna från m och fp är enligt utskottets mening värda beaktande. Utskottet anser därför att finansutskottet bör tillstyrka de i motionerna framförda förslagen om återinförande av skattefondssparandet och av skattereduktion för aktieutdelning samt om stimulanser till företagsanknutna vinstdelningssystem. Skatteutskottet anser också att förmögenhetsskatten på det arbetande kapitalet i små och medelstora företag bör tas bort. Det sistnämnda får anses så mycket mer angeläget som förmögenhetsskatten avsevärt skärpts fr. o. m. 1984 års taxering. Den i folkpartimotionen aktualiserade frågan om dubbelbeskattning av aktier är värd att närmare pröva. Skatteutskottet föreslår därför att finansutskottet tillstyrker en utredning av frågan.