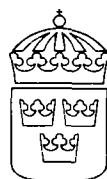


Finansutskottets yttrande

1991/92:FiU1y

Avveckling av skatten på omsättning av vissa värdepapper (prop. 1991/92:34)



1991/92
FiU1y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 5 november 1991 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över dels proposition 1991/92:34 om upphävande av lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, dels de med anledning av propositionen väckta motionerna 1991/92:Sk2 (s) och 1991/92:Sk3 (v).

Utskottet har under beredningen av detta ärende haft en utfrågning med statssekreteraren i finansdepartementet Urban Bäckström.

Utskottet

Av propositionen framgår att förslaget att avskaffa omsättningsskatten på aktier och andra värdepapper utgör ett led i regeringens strävanden att bryta den ekonomiska stagnationen och att återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagarnation. Åtgärden bör enligt regeringen genomföras så snart som möjligt, och lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper föreslås därför upphöra med utgången av november 1991.

Omsättningsskatten på aktiehandel m.m. infördes den 1 januari 1984 och utgick då med 1 % av vederlaget. Under de därpå följande åren har skatten justerats i olika avseenden. Sålunda fördubblades skatteuttaget den 1 juli 1986. Den 1 januari 1989 utvidgades skatten till att omfatta även omsättning av värdepapper på penning- och obligationsmarknaden. Merparten av denna handel befriades emellertid från skatt den 15 april 1990. Den 1 januari 1991 halverades skattesatsen på de värdepapper som fortfarande var skattepliktiga, och numera utgår således omsättningsskatten med 0,5 % på köpletet och 0,5 % på säljledet.

I den proposition som låg till grund för beslutet att införa skatten (prop. 1983/84:48) angavs att aktieomsättningen under 1980-talets första år ökat mycket kraftigt och att kursuppgången också varit stark. Av fördelningspolitiska skäl ansågs det därför rimligt att aktiehandeln skulle lämna ett större bidrag till det allmännas inkomster.

Under återstoden av 1980-talet fortsatte aktiekurserna att stiga vid Stockholms fondbörs med undantag för 1984 och månaderna närmast efter det stora börsraset i oktober 1987. Ett kraftigt kursfall inträffade 1990.

Av betydelse i sammanhanget är emellertid också hur aktieomsättningen förändrats under 1980-talet, dvs. hur likviditeten på aktiemarknaden påverkats. År 1980 var omsättningshastigheten internationellt sett mycket låg vid Stockholms fondbörs. Börsomsättningen motsvarade detta år endast 13 % av det genomsnittliga börsvärdet. Därefter ökade omsättningen, och den kom år 1986 att uppgå till 38 % vilket är den hittills högsta noteringen. Efter det att skattesatsen den 1 juli 1986 fördubblats sjönk omsättningshastigheten varje år fram till 1990 då den uppgick till 14 %, dvs. nästan samma låga nivå som tio år tidigare. En vändning har dock sedermera inträffat och under de första nio månaderna av 1991 har omsättningshastigheten ökat till 20 %. Till detta har bidragit såväl den vid årsskiftet genomförda halveringen av omsättningsskatten som vissa samtidigt gjorda förändringar i realisationsvinstbeskattningen.

Sedan mitten av 1980-talet har handeln med svenska aktier i allt större utsträckning flyttats till utlandet. Ett tjugotal svenska företag finns noterade på en eller flera av ca 20 börser och marknader i utlandet. Under de nio första månaderna av 1991 omsattes i utlandet — framför allt i London och i USA — svenska aktier till ett värde av ca 85 miljarder kronor. Under samma period uppgick omsättningen av svenska aktier vid Stockholms fondbörs till ca 95 miljarder kronor. För vissa större svenska börsnoterade företag är handeln i fria aktier numera två à tre gånger större i utlandet än i Sverige.

Huvudorsaken till denna utflyttning är enligt utskottets mening omsättningsskatten som drabbar alla affärer i svenska aktier förmedlade av svenska mäklare. Även efter den tidigare i år genomförda halveringen av omsättningsskatten är nämligen vid sådan handel transaktionskostnaderna för institutionella placerare ungefär tre gånger så höga i Stockholm som i t.ex. London.

Aktiemarknaden fyller två viktiga funktioner. För det första förser den företagen med riskkapital. Det sker på den s.k. primärmarknaden där företagen kan gå ut med emissioner eller marknadsintroduktioner. För det andra fungerar den som ett mätinstrument som löpande värderar företagens skötsel och utsikter. Det sker på den s.k. sekundärmarknaden, och den handel som förekommer där bidrar till att riskkapitalet sprids så effektivt som möjligt. En väl fungerande sekundärmarknad gör det lättare för företagen att nå ut med emissioner på primärmarknaden. En placerare som överväger att teckna aktier vid en emission har nämligen då möjlighet att ångra sig och gå ur sin placering genom att sälja sina aktier på sekundärmarknaden. Detta ger honom ökad handlingsfrihet och ökad säkerhet, vilket främjar intresset för att ställa kapital till förfogande på primärmarknaden. Av betydelse är därvid att

placeraren vid behov snabbt kan sälja sina aktier utan onödigt dröjsmål och därmed risk. Detta förutsätter en sekundärmarknad med stor omsättning av aktier.

När omsättningshastigheten på Stockholmsbörsen avtog under andra hälften av 1980-talet fick detta återverkningar för framför allt de små och medelstora företagens riskkapitalförsörjning. De stora exportföretagen är tillräckligt välkända utomlands för att kunna hämta sitt kapital på världsmarknaden. Denna möjlighet saknar emellertid oftast de mindre företagen.

En minskad aktieomsättning bidrar också till att handeln i små aktieposter försvåras, vilket är till förfång för små aktieägare och då i huvudsak privatpersoner. Dessa trängs därigenom ut från marknaden eller går över till att investera i olika aktiefonder, vilket motverkar strävandena att sprida aktierna på fler placerare.

Utredningen om beskattning av den finansiella sektorn konstaterade i sitt betänkande (SOU 1990:46) att flera faktorer sannolikt bidragit till att likviditeten på den svenska aktiemarknaden avtagit. Enligt utredningens uppfattning kan det emellertid inte ifrågasättas att likviditeten i hög grad påverkats av transaktionskostnadernas storlek. Eftersom omsättningsskatten utgör en betydande del av transaktionskostnaderna måste den ses som en viktig orsak till den minskade likviditeten, konstaterar utredningen. Som stöd för sin uppfattning hänvisar utredningen till de senaste årens utveckling på den svenska värdepappersmarknaden liksom till erfarenheter i utlandet som entydigt pekar i samma riktning. Utredningen åberopar också teoretiska studier på detta område utförda bl.a. av Bank of England och vid Handelshögskolan i Stockholm. I den senare studien som publicerades i november 1988 visas att en skattesänkning från 2 till 1 % skulle leda till en omsättningsökning med 50–70 %, och att man vid en skattesänkning från 2 till 0 % skulle få en ökning av omsättningen med 150–300 %.

Finansutskottet gör mot bakgrund av den här lämnade redovisningen följande bedömning av regeringens förslag till avveckling av omsättningsskatten på aktiehandel.

Förslaget bör enligt utskottets mening ses i ett större ekonomisk-politiskt sammanhang. Sverige har hamnat i en allvarlig ekonomisk kris som kommit till uttryck i en drastiskt ökad arbetslöshet och en minskad industrissysselsättning. Antalet sysselsatta inom industrin har sedan slutet av 1989 minskat med ca 100 000, och den öppna arbetslösheten väntas fortsätta att stiga till helt nya nivåer. Lönsamheten inom näringslivet är låg, och förra året gick vart tredje industriföretag med förlust. Den dåliga lönsamheten återspeglar sig också i antalet konkurser som nu stiger snabbt. Produktiviteten inom industrin har utvecklats svagare än i vår omvärld och exportföretagen har successivt förlorat allt större andelar av sina marknader. För andra året i rad faller nu industriinvesteringarna kraftigt samtidigt som industrin ökar sina investeringar i utlandet. Den samlade tillväxten i ekonomin som

länge varit sämre än i våra konkurrentländer har nu övergått i en tillbakagång. För 1991 förutses bruttonationalprodukten minska med 1 % eller mer.

Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening utomordentligt angeläget att åtgärder nu vidtas för att bryta stagnationen i ekonomin och bana väg för en period av tillväxt. Det är endast genom ökad tillväxt som vi kan ta oss ur den nuvarande situationen och skapa lönsamma företag, full sysselsättning, stabila priser och sunda statsfinanser. En ökad tillväxt är också av grundläggande betydelse för fördelningspolitiken eftersom det är tillväxten som ger oss ett ökat välbefinnande och ytterligare resurser att fördela. Regeringen har i annat sammanhang (prop. 1991/92:38) redovisat en samlad ekonomisk-politisk strategi för företagande och utveckling och för en framtida stabil tillväxt. Dessa förslag kommer utskottet senare att behandla i betänkande 1991/92:FiU10.

Enligt utskottets mening kan det nu aktuella förslaget ses som ett led i en sådan strategi vars syfte är att skapa ett gynnsammare företagsklimat och vidgade möjligheter till ökad lönsamhet och nya arbetstillfällen inom den privata sektorn. Det är därvid nödvändigt att undanröja hinder för företagens riskkapitalförsörjning och att ge svensk aktiehandel möjlighet att på marknadsmässiga villkor konkurrera med börser i andra länder. Omsättningsskatten har negativa effekter, och enligt utskottets mening finns det ett klart samband mellan denna skatt och de senaste årens nedgång i likviditeten på den svenska aktiemarknaden. Det är därför som utskottet ser det nödvändigt att denna skatt skyndsamt avvecklas. Med hänsyn härtill biträder utskottet det i propositionen framlagda lagförslaget och avstyrker de avslagsyrkanden som förs fram i motionerna Sk2 (s) och Sk3 (v) yrkande 1.

Det ankommer inte på finansutskottet att pröva frågan om införandet av en eventuell ny beskattning av den finansiella sektorn utformad på det sätt som beskrivs i motion Sk3 (v). Från de utgångspunkter finansutskottet har att bevaka kan utskottet emellertid inte finna det motiverat att låta en illa övervägd pålaga ersättas av en annan. Enligt finansutskottets mening bör därför skatteutskottet avstyrka motion Sk3 (v) yrkande 2.

Med anledning av att det i de båda motionerna ägnas stort utrymme åt budgeteffekterna av den föreslagna skatteavvecklingen vill utskottet framtida följande. Riksrevisionsverket (RRV) har i sin första budgetprognos för budgetåret 1991/92 beaktat effekterna av att omsättningsskatten på aktiehandel föreslås bli avvecklad per den 1 december i år. Enligt RRVs bedömning väntas detta leda till ett inkomstbortfall för staten på närmare en miljard kronor under innevarande budgetår. Av propositionen framgår att inkomstbortfallet under en tolv månaders period kan uppskattas till brutto 3,3 miljarder kronor. Nettobortfallet är emellertid väsentligt mindre om man också beaktar de negativa effekter som omsättningsskatten har på realisationsvinstbeskattning och bolagsbeskattning. Avskaffas omsättningsskatten i år kan detta väntas leda till att inkomsterna från bolags- och realisationsvinstbeskattningen

ökar redan under nästa budgetår och att denna ökning tilltar under de därpå följande budgetåren. Hur stort detta indirekta tillskott kan väntas bli avgörs i första hand av vilken effekt skatteavvecklingen kommer att ha på de närmaste årens aktieomsättning. Eftersom detta är svårt att uppskatta med någon rimlig grad av säkerhet måste resultatet av alla beräkningar betraktas med viss försiktighet. Beräknat enligt samma principer som finns redovisade i betänkandet av utredningen om beskattning av den finansiella sektorn kan dock nettobortfallet av en avskaffad omsättningsskatt uppskattas till i runt tal 1,5 miljarder kronor räknat på helår.

Den föreslagna avvecklingen av omsättningsskatten på aktiehandel m.m. utgör en del av ett större ekonomisk-politiskt program. Finansieringen av förslaget bör därför enligt utskottets mening ses i anslutning till de besparingsförslag som regeringen redovisar i detta sammanhang. Utskottet avser att ta upp frågor av detta slag när utskottet senare gör en samlad bedömning av de åtgärder som förordas i dels proposition 1991/92:38, dels 1992 års budgetproposition.

Stockholm den 12 november 1991

På finansutskottets vägnar

Per-Ola Eriksson

I beslutet har deltagit: Per-Ola Eriksson (c), Hans Gustafsson (s), Lars Tobisson (m), Bengt Wittbom (m), Allan Larsson (s), Roland Sundgren (s), Tom Heyman (m), Lisbet Calner (s), Stefan Attefall (kds), Bo G Jenevall (nyd), Arne Kjörnsberg (s), Roland Larsson (c), Sonia Karlsson (s), Alf Egnerfors (s) och Carl B Hamilton (fp).

Avvikande mening

Hans Gustafsson, Allan Larsson, Roland Sundgren, Lisbet Calner, Arne Kjörnsberg, Sonia Karlsson och Alf Egnerfors (alla s) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Regeringen föreslår att omsättningsskatten på aktier och andra värdepapper avskaffas fr.o.m. den 1 december 1991.

Av propositionen framgår att den föreslagna åtgärden väntas medföra ett inkomstbortfall brutto för staten på ca 3,3 miljarder kronor per år. Samtidigt hävdas att nettobortfallet är väsentligt mindre. Någon närmare analys eller kalkyl som bygger under detta påstående redovisas dock inte. Problemet att uppskatta budgeteffekten på kort och lång sikt avfärdas med att de slutliga effekterna är svåra att uppskatta.

Finansutskottet får för egen del anföra följande. Riksdagen har under en följd av år slagit fast att finanspolitiken måste vara stram och att eventuella förslag som leder till en budgetförsvagning skall vara

finansierade genom besparingar inom andra områden. Såsom också framhålls i motion Sk2 (s) måste en självklar utgångspunkt därvid vara att riksdagen inför beslut av ekonomisk natur ges möjlighet att bedöma vilka effekter ett visst förslag har för statens inkomster resp. utgifter. Det är viktigt inte minst i rådande statsfinansiella läge som utmärks av ett snabbt växande budgetunderskott. Mot bakgrund härav är det ytterligt anmärkningsvärt att regeringen i den nu aktuella propositionen inte ens har försökt att redovisa några beräkningar av detta slag, än mindre ange hur den föreslagna skattesänkningen skall finansieras.

Även om det kan hävdas att nettoinkomsten för statskassan från omsättningsskatten på aktier m.m. är mindre än de direkta inkomster-na från skatten torde inkomstbortfallet vara betydande. Det gäller såväl den omedelbara effekten som effekten på några års sikt.

På längre sikt kan ökade inkomster av reavinstskatt och bolagsskatt i någon mån kompensera bortfallet från aktieomsen. Det bör dock noteras att varken ökad reavinstskatt eller större bolagsskatteintäkter får något som helst genomslag under 1992. Den omedelbara följden av att omsättningsskatten slopas blir därför att statskassan dräneras på inkomster på 3—4 miljarder kronor under 1992.

Dessutom bör noteras att framtida reavinstskatteinkomster kommer att begränsas av att regeringen i annat sammanhang föreslagit lindringar i reavinstbeskattningen. Detta medför att nettobortfallet på statsbudgeten blir större än vad som annars varit fallet. Vid en avveckling av omsättningsskatten kommer det långsiktiga inkomstbortfallet för staten därmed sannolikt att uppgå till närmare 3 miljarder kronor per år.

Enligt utskottets uppfattning bör inte riksdagen fatta några beslut om statliga utgifter eller inkomster utan att de statsfinansiella konsekvenserna har analyserats och lämpliga finansieringsalternativ prövats. I det nu aktuella fallet uppkommer ett mycket betydande årligt inkomstbortfall för staten. Hur detta bortfall skall kompenseras anges inte. Redan på denna grund bör enligt finansutskottets mening förslaget förkastas.

Förslaget är dessutom oacceptabelt från fördelningspolitiska utgångspunkter. Det är enligt utskottets mening både nödvändigt och önskvärt att den finansiella sektorn ger sitt bidrag till de gemensamma samhällskostnaderna.

Möjligheterna att föra en framgångsrik ekonomisk politik för tillväxt, arbete, rättvisa och välfärd är i hög grad beroende av att det förs en stram och ansvarsfull finanspolitik. I regeringsförklaringen sägs bl.a. att de offentliga finanserna skall bringas i balans. Där redovisas också ett antal förslag om kostnadskrävande reformer. Utskottet finner det därför synnerligen anmärkningsvärt att regeringen utan vidare kan föreslå ett slopande av aktieomsen, utan att denna åtgärd finansieras.

Enligt finansutskottets mening bör skatteutskottet med hänsyn härtill avstyrka propositionen på de grunder som redovisas i motion Sk2 (s).