Särskild skatt i den finansiella sektorn

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1990:46

Betänkande av utredningen om beskattning av den finansiella sektorn

Särskild skatt i den finansiella sektorn

SOU 1990:46

Betänkande av utredningen om beskattning av den finansiella sektorn

SOU
1990:46 A

21

Statens offentliga utredningar
1990:46
Finansdepartementet

Särskild skatt i den finansiella sektorn

Betänkande av utredningen om beskattning av den finansiella sektorn
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00}
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast beställare inom regeringskansliet)

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

ISBN 91-38-10574-8
ISSN 0375-250X

Till
statsrådet Åsbrink

Genom beslut den 21 juni 1989 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över beskattningen av den finansiella sektorn i de hänseenden som anges i de för utredaren utfärdade direktiven.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallades den 1 september 1989 ambassadören Kurt Malmgren.

Att som experter biträda utredaren förordnades fr.o.m. den 1 september 1989 överdirektören Stig Danielsson, kanslirådet Lennart Hamberg, ekon.dr Lars Hörngren, departementsrådet Stefan Ingves, sakkunnige i finansdepartementet Claes Ljungh och kammarrättsassessorn Marianne Svanberg samt fr.o.m. den 1 januari 1990 direktören Carita Gundberg och departementssekreteraren Anders Kristoffersson.

Som sekreterare har tjänstgjort kammarrättsassessorn Magnus Ekman.

Härmed överlämnas betänkandet med titeln Särskild skatt i den finansiella sektorn. Uppdraget är där-

med slutfört.

Stockholm i juni 1990

Kurt Malmgren

/Magnus Ekman

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

sid.

SAMMANFATTNING 9

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 17

1. Förslag till lag om särskild skatt i den finansiella sekorn 17

2. Förslag till lag om upphävande av lagen om skatt på omsättning av vissa värdepapper 20

I INLEDNING 21

1. Bakgrunden till utredningsuppdraget 21

2. Direktiven 23

2.1 Utredningsuppdraget 23

2.2 Generella direktiv m.m. 24

II DEN FINANSIELLA SEKTORN 27

1. Allmänt 27

2. Aktiemarknaden 31

3. Kreditmarknaden 39

3.1 Marknaden för finansiell intermediering 40

3.2 Obligationsmarknaden 50

3.3 Penningmarknaden 51

4. Försäkringsmarknaden 55

III BESKATTNINGEN AV DEN FINANSIELLA SEKTORN - NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN 65

1. Inkomstbeskattningen 65

1.1 Gällande rätt 65
1.2 Förslaget till reformerad företagsbeskattning 70
2. Mervärdeskatten 77
2.1 Gällande rätt 77
2.2 Bakgrund 79
2.3 Förslaget till reformerad mervärdeskatt 81
3. Omsättningsskatten på vissa värdepapper 85
3.1 Gällande rätt 85
3.2 Bakgrund 89
4. Stämpelskatten på aktier 97
5. Internationella förhållanden 99
5.1 Allmänt 99
5.2 Mervärdeskatt på finansiella tjänster 100
5.2.1 EG:s sjätte mervärdeskattedirektiv 100
5.2.2 Danmark 104
5.2.3 Norge 105
5.2.4 Finland 106
5.2.5 Storbritannien 106
5.2.6 Västtyskland 108
5.2.7 Frankrike 109
5.2.8 Israel 110
5.2.9 Nya Zeeland 111
5.3 Indirekta skatter riktade mot de finansiella institutionerna 111
5.3.1 Danmark 111
5.3.2 Frankrike 115
5.3.3 Israel 117
5.4 Skatt på kreditgivning 117
5.4.1 Danmark 117
5.4.2 Finland 119
5.5 Skatt på försäkringsgivning 122

5.5.1 Danmark 122
5.5.2 Finland 124
5.6 Skatt på omsättning av värdepapper 124
5.6.1 EG 124
5.6.2 Danmark 125
5.6.3 Norge 127
5.6.4 Finland 130
5.6.5 Storbritannien 131
5.6.6 Frankrike 133
5.6.7 Västtyskland 133
5.6.8 Nederländerna 134

IV INFÖRANDE AV MERVÄRDESKATT ALTERNATIVT PUNKTSKATTER ELLER SÄRSKILD SKATT I DEN FINANSIELLA SEKTORN 135
1. Utgångspunkterna för utredningens arbete 135
2. De finansiella tjänsternas och försäkringstjänsternas speciella karaktär 141
3. Mervärdeskatt på finansiella tjänster och försäkringstjänster 145
3.1 Allmänt 145
3.2 Finansiell intermediering 147
3.2.1 Fullbeskattningsmetoden 148
3.2.2 Marginalbeskattningsmetoden 157
3.3 Värdepappershandel 162
3.4 Avgiftsbelagda tjänster 166
3.5 Försäkringstjänster 171
3.5.1 Fullbeskattningsmetoden 172
3.5.2 Marginalbeskattningsmetoden 176
3.6 Utredningens överväganden 181
4. Punktskatter på tjänster på det finansiella området 195
4.1 Punktskatternas konstruktion 195
4.2 Utredningens överväganden 197

5. Särskild skatt riktad mot företagen på den finansiella sektorn 203
5.1 Allmänt 203
5.2 Additionsmetoden 208
5.3 Subtraktionsmetoden 218
5.4 Nettovinstmetoden 222
5.5 Skatt på lönekostnaderna 225
5.6 Utredningens överväganden 226
6. Omsättningsskatten på vissa värdepapper 257
6.1 Omsättningen på den svenska aktiemarknaden 257
6.2 Utredningens överväganden 264

SAMMANFATTNING

Tjänsterna på den finansiella sektorn omfattas inte av skatteplikten i det svenska mervärdeskattesystemet. Med sådana mervärdeskattefria tjänster avses tjänster som normalt tillhandahålls av bl.a. banker, finansbolag, fondkommissionärer och försäkringsbolag. Det är således inte bara de renodlat finansiella tjänsterna som in- och utlåning, valutatransaktioner och värdepappershandel som för närvarande är undantagna från skatteplikt utan också vad man kan kalla för konsulttjänster, dvs. rådgivning etc. av ekonomisk eller juridisk art.

I juni 1989 presenterade kommittén för indirekta skatter (KIS) ett förslag till reformerad mervärdeskatt. Förslaget innebar bl.a. att mervärdeskattebasen väsentligt skulle breddas. KIS ansåg att principiella skäl talade för att även tjänsterna på den finansiella sektorn skulle omfattas av mervärdeskatteplikten, men fann samtidigt att de skattetekniska svårigheterna vid en breddning av skattebasen till att omfatta även dessa tjänster var särskilt stora och att de internationella aspekter som kan läggas på en sådan basbreddning var svåröverblickade. Med hänsyn till den korta tid som KIS hade till sitt förfogande avstod man därför från att lägga något förslag om en generell beskattning av tjänsterna på den finansiella sektorn. KIS föreslog dock att de ekonomiska och juridiska konsulttjäns-

ter som tillhandahålls av bl.a. bankernas notariat-avdelningar och som därför i ett vidare perspektiv kan hänföras till den finansiella sektorn skulle omfattas av mervärdeskatteplikten.

Regeringen har sedermera förelagt riksdagen en proposition med förslag till reformerad mervärdeskatt m.m. (prop. 1989/90:111). Propositionen överensstämmer med KIS:s förslag i de hänseenden som nu berörts.

Mot bakgrund bl.a. av vad KIS anfört tillkallades en särskild utredare med uppdrag att göra en bedömning av hur den finansiella sektorn bör behandlas när det gäller omsättningsskatter och speciella punktskatter. Uppgiften var att undersöka om finansiella tjänster och försäkringstjänster kunde inordnas under mervärdeskatten och att presentera ett förslag med tekniska lösningar. Uppgiften var också att pröva om t.ex. den ökande internationaliseringen har förändrat förutsättningarna för omsättningsskatten på vissa värdepapper.

Utredningens utgångspunkt är att en mervärdeskatt skall vara generell och således omfatta i princip alla konsumtionsområden. Om man undantar ett konsumtionsområde från en i övrigt heltäckande mervärdeskattelagstiftning skapas brister i konsumtionsneutraliteten. Detta kan i sin tur leda till en felaktig resursallokering och därmed också till samhällsekonomiska förluster. Ett undantag för vissa varor eller tjänster kan ses som en subventionering av den bransch som tillhandahåller dessa. Undantaget leder också till kumulativa effekter genom att företag som tillhandahåller från mervärdeskatteplikt undantagna varor eller tjänster saknar möj-

lighet att lyfta av den mervärdeskatt som belastar varor och tjänster som anskaffats i och för verksamheten (ingående mervärdeskatt). Denna ingående mervärdeskatt kommer i stället att vältras över på kunderna och således hos dessa, om de i sin tur är mervärdeskatteskyldiga, att ingå i underlaget för beräkning av utgående mervärdeskatt. Det är här fråga om en dubbelbeskattning.

Det finns emellertid skäl som kan motivera att ett konsumtionsområde undantas från mervärdeskatteplikten. Sociala hänsynstaganden talar i vissa fall mot att ett område inordnas under mervärdeskatten. Det kan således anses motiverat att undanta t.ex. social omvårdnad, sjukvård och undervisning från skatteplikten. Dessa undantag kan ses som komplement till samhällets direkta bidrag till verksamheterna i fråga. Skattetekniska skäl, dvs. svårigheten att på ett acceptabelt sätt infoga verksamheten i regelsystemet, kan också motivera att ett konsumtionsområde ställs utanför mervärdeskatteplikten. Mervärdeskattesystemet bör vara enkelt att tillämpa och lagstiftningen bör därför inte innehålla några komplicerade särregler för ett visst område.

Utredningen har prövat skälen för att tjänsterna på den finansiella sektorn undantas från mervärdeskatteplikt. Utredningen har därvid funnit att de skattetekniska svårigheterna med att inordna dessa tjänster under mervärdeskatten är betydande. Den största svårigheten är därvid att identifiera det underlag på vilket den utgående mervärdeskatten skall beräknas. Detta är en följd av att tjänsterna på den finansiella sektorn inte prissätts på samma sätt som andra tjänster eller varor. Vederlaget för tjänsterna har mera sällan formen av en avgift. Ve-

derlaget kan också - helt eller delvis - ligga "dolt" i vederlaget för ett omsatt värdepapper eller i det sammanlagda vederlaget, dvs. räntekostnaden, för ett lån. Utredningen har redovisat några olika metoder som syftar till att kunna inordna även sådana tjänster som inte prissätts på ett "normalt" sätt under mervärdeskatten. Dessa metoder - fullbeskattningsmetoden och marginalbeskattningsmetoden - har emellertid visat sig ha sådana brister att de, enligt utredningens mening, inte kan tillämpas i praktiken. Utredningen anser det inte heller vara lämpligt att införa en ordning där endast avgiftsbelagda tjänster omfattas av mervärdeskatteplikten och där skatteunderlaget utgörs av avgiften. Utredningen har också beaktat att EG:s sjätte mervärdeskattedirektiv i princip undantar finansiella tjänster och försäkringstjänster från den mervärdeskattebas som avses gälla inom gemenskapen.

Av vad som nu sagts framgår att utredningen anser att den finansiella sektorn är av sådan speciell karaktär att den inte utan ett skattetekniskt mycket komplicerat nytt regelsystem kan inordnas under mervärdeskatten. Detta förhållande bör dock inte automatiskt leda till att konsumtionen av tjänster på den finansiella sektorn behandlas på ett från skattesynpunkt gynnsammare sätt än annan konsumtion. Enligt utredningens mening talar i stället starka skäl för att skattebelastningen skall vara lika stor på alla konsumtionsområden med undantag av sådana områden där sociala eller liknande hänsynstaganden motiverar en särbehandling. Tjänsterna på den finansiella sektorn kan inte anses vara av sådan karaktär att de bör behandlas annorlunda i skattehänseende än de tjänster som omfattas av mer-

värdeskatteplikten. Utredningen finner det därför motiverat att den finansiella sektorn påförs en skattebelastning som kan jämföras med den som ett inordnande av de finansiella tjänsterna och försäkringstjänsterna under mervärdeskatten skulle innebära.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en särskild skatt införs i den finansiella sektorn. Den föreslagna särskilda skatten skiljer sig från mervärdeskatten såtillvida att den inte riktar sig mot konsumtionen av vissa tjänster utan i stället mot de subjekt som tillhandahåller dessa tjänster. Den särskilda skatten föreslås emellertid utgå på ett underlag som i allt väsentligt liknar mervärdeskattebasen, nämligen det i företagen tillskapade mervärdet.

Skattskyldiga för den särskilda skatten är, enligt den föreslagna huvudregeln, de subjekt som tillhandahåller från mervärdeskatteplikt undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster och som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen. Det saknar således i princip betydelse om subjektet också tillhandahåller varor eller tjänster som omfattas av mervärdeskatteplikten. För att skattskyldighet skall inträda är det således tillräckligt att verksamheten till någon del avser tillhandahållande av sådana tjänster som här angetts. Den begränsning av skattskyldighetsbegreppet som ligger i att subjektet också skall stå under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen är betingad av administrativa skäl. Begränsningen torde endast i undantagsfall medföra några konkurrensneutralitetsproblem av betydelse eftersom de tjänster som här är i fråga praktiskt sett tillhanda-

hålls endast av subjekt som står under bank- eller försäkringsinspektionens tillsyn.

Utredningen föreslår att företag som enligt huvudregeln omfattas av skattskyldigheten för den särskilda skatten men som samtidigt är skattskyldiga för mervärdeskatt för mer än 80 % av verksamhetens sammanlagda omsättning skall vara frikallade från skattskyldighet för den särskilda skatten. Skälet härför är att det, mot bakgrund av det grundläggande motivet för att införa den särskilda skatten, inte kan anses lämpligt att låta denna skatt träffa företag vars omsättning till övervägande del omfattas av mervärdeskatteplikten. Utan detta undantag skulle det ifrågavarande företaget kunna sägas bli utsatt för en oacceptabel dubbelbeskattning.

Den särskilda skatten skall, som tidigare angetts, utgå på ett underlag som svarar mot det i det skattskyldiga företaget tillskapade mervärdet. Utredningen redovisar olika metoder för beräkningen av detta underlag och förordar att skatteunderlaget enligt huvudregeln skall utgöras av summan av det skattskyldiga företagets lönekostnader och vinst. Med lönekostnader avses därvid samma begrepp som enligt den i prop. 1989/90:110 föreslagna lagen om skatteutjämningsreserv skall ligga till grund för avsättning till s.k. L-surv. Med vinst avses samma begrepp som enligt förslaget till lag om skatteutjämningsreserv skall ligga till grund för beräkning av schablonskatt på beskattningsårets inkomst.

I vissa fall kan den redovisade huvudregeln inte tillämpas. Så är fallet när det gäller livförsäkringsföretagen och vissa försäkringsmäklare. Livförsäkringsföretagen är skattskyldiga för inkomst-

skatt men redovisar inte i sina deklarationer en vinst som avspeglar företagens faktiska rörelseresultat. Den särskilda skatten kommer för dessa företags del därför att utgå endast på lönekostnaderna. Utredningen föreslår att detta förhållande särskilt anges i den lag som skall ligga till grund för den särskilda skatten. En försäkringsmäklare som är fysisk person redovisar inte någon vinst i den mening som här avses. Utredningen föreslår därför att skatteunderlaget i dessa fall, förutom av eventuella lönekostnader, i stället utgörs av nettointäkten i förvärvskällan före avsättning till skatteutjämningsreserv och före avdrag för egenavgifter.

Utredningen föreslår att den särskilda skatten skall utgå med 4 % av underlaget. Utredningen har därvid utgått från att skatteuttaget skall vara jämförbart med det skatteuttag som skulle ha följt av att tjänsterna på den finansiella sektorn inordnades under mervärdeskatten. Stor försiktighet har dock präglat utredningens bedömning härvidlag. Hänsyn har tagits till att den särskilda skatten inte kan lyftas av i samband med export och påföras i samband med import. Utredningen har också beaktat att den reformerade företagsbeskattningen innebär en skärpning av den direkta beskattningen av företagen på den finansiella sektorn. Den särskilda skatten skall inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

Beskattningsförfarandet för den särskilda skatten föreslås anknytas till vad som gäller för inkomstskatten. De uppgifter som behövs för beräkning av den särskilda skatten skall lämnas i den årligen avgivna inkomstdeklarationen. Förslaget medför så-

ledes att bestämmelserna i taxeringslagen om taxering för inkomst skall tillämpas när underlaget för den särskilda skatten bestäms samt att bestämmelserna i uppbördslagen skall gälla i fråga om debitering och uppbörd av skatten.

Utredningen föreslår slutligen att - om den särskilda skatten införs - omsättningsskatten på vissa värdepapper slopas. Detta förslag skall ses mot bakgrund av och som en direkt följd av utredningens förslag i övrigt angående beskattningen av den finansiella sektorn.

Statens skatteintäkter från den särskilda skatten kan för år 1991 beräknas till ca 1,8 miljarder kr.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till

Lag om särskild skatt i den finansiella sektorn

Härigenom föreskrivs följande

1 § För tillhandahållande av sådana bank- och finansieringstjänster, tjänster avseende värdepappershandel och därmed jämförlig verksamhet samt försäkringstjänster som inte är skattepliktiga enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt, skall skatt betalas till staten enligt bestämmelserna i denna lag.

Skattskyldig är, om annat inte anges i 2 §, den som tillhandahåller tjänsterna och som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen.

2 § Frikallad från skattskyldighet är

1. den som omfattas av bestämmelserna i 7 § 4 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt,
2. utländskt skadeförsäkringsföretag samt
3. den som är skattskyldig enligt lagen om mervärdeskatt för mer än 80 procent av verksamhetens sammanlagda omsättning

3 § Underlaget för skatten är, om annat inte anges i fjärde eller femte stycket, summan av verk-

samhetens lönekostnader och vinst.

Med lönekostnader avses summan av de belopp som under beskattningsåret har erlagts som lön till arbetstagare i förvärvskällan. Med lön avses sådana ersättningar i pengar som anges i 2 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter. Hänsyn tas dock inte till lön till arbetstagare för vilken avgiftsskyldighet enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 nämnda lag inte föreligger och inte heller till ersättning till arbetstagare, som varit bosatt utomlands och utfört arbete utom riket, såvida ersättningen avser arbete som utförts för annans räkning utan att anställning förelegat.

Med vinst avses den vid taxeringen till statlig inkomstskatt beräknade inkomsten före återföring av föregående års avsättning till skatteutjämningsreserv, avdrag för årets avsättning till skatteutjämningsreserv, avdrag enligt lagen (1967:94) om avdrag vid inkomsttaxeringen för viss aktieutdelning och avdrag enligt 2 § 8 mom. andra stycket lagen om statlig inkomstskatt för utdelning på andra inbetalda insatser än förlagsinsatser.

För försäkringsmäklare som är fysisk person är underlaget för skatten summan av verksamhetens lönekostnader samt det inkomstunderlag som anges i 8 § lagen (1990:000) om skatteutjämningsreserv.

För svenska livförsäkringsföretag, utländska livförsäkringsföretag som bedriver försäkringsrörelse här i riket samt understödsföreningar som bedriver till livförsäkring hänförlig verksamhet är underlaget för skatten verksamhetens lönekostnader.

4 § Skatten är 4 procent av underlaget.

5 § Skatteunderlaget avrundas nedåt till helt tusental kronor.

Skatten avrundas nedåt till helt antal kronor.

6 § Bestämmelserna i taxeringslagen (1990:000) om taxering för inkomst skall tillämpas när skatteunderlaget bestäms. I fråga om debitering och uppbörd av skatten gäller bestämmelserna i uppbördslagen (1953:272).

7 § Skattskyldig skall i sin självdeklaration lämna uppgifter till ledning för beräkning av beskattningsunderlaget. Uppgifterna skall lämnas på blankett enligt fastställt formulär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Skatt tas ut första gången på grundval av 1992 års taxering. Lagen tillämpas dock inte i fråga om räkenskapsår som har börjat före ikraftträdandet.

2. Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper

Härigenom föreskrivs att lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper[1] skall upphöra att gälla vid utgången av år 1990.

Lagen tillämpas fortfarande i fråga om värdepappershandel där avslut skett före den 1 januari 1991.

1. Lagen omtryckt 1988:781

I INLEDNING

1. Bakgrunden till utredningsuppdraget

Kommittén (Fi 1987:06) för indirekta skatter (KIS) lade i juni 1989 fram betänkandet Reformerad mervärdeskatt m.m. (SOU 1989:35). I betänkandet förordades att mervärdeskatten i princip skall omfatta all yrkesmässig omsättning av varor och tjänster. KIS föreslog därför att flera av de nuvarande undantagen från den generella skatteplikten för varor skulle slopas samt att den nuvarande uppräkningen i lagen (1968:430) om mervärdeskatt (ML) av skattepliktiga tjänster skulle ersättas med en bestämmelse om generell skatteplikt för tjänster.

I betänkandet berördes mervärdebeskattningen av finansiella tjänster och försäkringstjänster, vilka för närvarande är undantagna från skatteplikten. KIS konstaterade därvid att skäl talar för att även dessa tjänster skall ingå i skattebasen i ett neutralt och enhetligt mervärdeskattesystem. Samtidigt konstaterades att en eventuell beskattning av tjänsterna inom den finansiella sektorn krävde en mer omfattande analys av bl.a. internationella och tekniska aspekter än vad som varit möjligt under den knappa tid som stått till kommitténs förfogande. KIS avstod därför från att lägga något förslag i denna del och förordade att frågan skulle utredas vidare i särskild ordning.

2. Direktiven

2.1 Utredningsuppdraget

Vid regeringssammanträde den 21 juni 1989 utfärdades direktiv för utredningen om beskattning av den finansiella sektorn (Dir. 1989:35). I direktiven anförs bl.a. följande.

De förslag som utredningen (Fi 1987:07) om reformerad inkomstbeskattning (RINK), utredningen (Fi 1985:06) om reformerad företagsbeskattning (URF) samt KIS har presenterat har bl.a. till syfte att göra skattesystemet mer likformigt och neutralt. Om detta syfte uppnås minskar skälen för speciella punktskatter och omsättningsskatter på olika områden. Mot bakgrund härav är det nödvändigt att göra en förutsättningslös bedömning av hur den finansiella sektorn bör behandlas i detta sammanhang. Utredaren bör särskilt pröva motiven för särlösningar på området. Utredaren bör göra en översyn av frågan om finansiella tjänster och försäkringstjänster skall inordnas under mervärdeskatten och därvid också presentera förslag till hur detta tekniskt kan utformas. Vidare bör prövas om den ökade internationaliseringen eller andra förhållanden har förändrat förutsättningarna för den nuvarande omsättningsskatten. De samhällsekonomiska och fördelningspolitiska effekterna av förslagen bör belysas.

2.2 Generella direktiv m.m.

Följande generella direktiv har gällt för utredningsarbetet

- Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående kontroll och förenklingsfrågor vid reformer på skatteområdet (Dir. 1982:27).
- Kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (Dir. 1984:5).
- Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (Dir. 1988:43).

Det sistnämnda direktivet är av särskilt intresse för utredningsarbetet. I detta direktiv anges inledningsvis bl.a. att Sverige skall medverka i EFTA:s och EG:s arbete på att avskaffa fysiska, tekniska och fiskala hinder i syfte att så långt möjligt skapa rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital i Västeuropa. De kommittéer och särskilda utredare som har till uppgift att lämna förslag som berör den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital eller på annat sätt berör västeuropeiska integrationsarbetet skall undersöka vilken gemensam ordning som i förekommande fall råder inom EG inom det aktuella ämnesområdet och i sina förslag ta tillvara de möjligheter till harmonisering som finns. De skall vidare redovisa hur de förslag som läggs fram förhåller sig till EG:s motsvarande regler, direktiv eller förslag till direktiv från EG-kommissionen. Om kommitténs eller utredarens förslag skiljer sig härifrån, skall skälen för detta redovisas.

Ett flertal framställningar som berör områden vilka omfattas av utredningsarbetet har överlämnats från regeringen.

II DEN FINANSIELLA SEKTORN

1. Allmänt

Utredningens uppdrag omfattar förhållandena inom den finansiella sektorn. Det finns därför anledning att diskutera vad som ingår i detta begrepp. Detta kapitel syftar till att avgränsa och översiktligt beskriva verksamheten inom den finansiella sektorn och de aktörer som bedriver denna verksamhet.

Att på ett entydigt sätt definiera vad som menas med den finansiella sektorn låter sig inte helt lätt göras. Den finansiella sektorn innehåller ett brett urval av tjänster och vidare ett stort antal aktörer vars uppgifter i flera avseenden skiljer sig från varandra. De finansiella tjänsterna i traditionell mening kan sägas bestå i att sammanföra sparare och investerare i ekonomin och sörja för att det finns effektiva kreditflöden dem emellan. I ett vidare perspektiv kan emellertid också andra tjänster hänföras till den finansiella sektorn. Exempel på sådana tjänster är försäkringsgivning samt privatekonomisk och juridisk rådgivning.

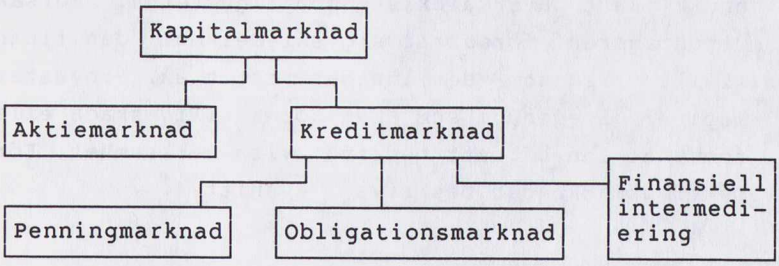
I en utvecklad ekonomi finns behov av finansiella transaktioner. I en marknadsekonomi sker dessa transaktioner på kapitalmarknaden. Kapitalmarknadens huvuduppgifter är att omfördela det sparade kapitalet, att hantera och omfördela risktagandet i

ekonomin, att skapa likviditet, samt att tillhandahålla väl fungerande betalningsmedel.

Kapitalmarknaden består av två delar, dels marknaden för eget kapital eller aktiemarknaden och dels marknaden för lånat kapital eller kreditmarknaden. Med aktiemarknaden avses den marknad där aktier och med dem närbesläktade instrument emitteras och omsätts. Till kreditmarknaden räknas på motsvarande sätt de tillgångsmarknader där räntebärande värdepapper emitteras och omsätts, men därutöver också de finansiella institutens utbud av finansieringstjänster.

Kreditmarknaden har under senare tid brukat uppdelas i två delar, obligationsmarknaden och penningmarknaden. Obligationsmarknaden är en marknad för det långfristiga kapitalutbudet medan det på penningmarknaden handlas med kortfristiga instrument, dvs. i huvudsak instrument med löptider på upp till två år. Obligations- och penningmarknaderna är emellertid att hänföra till renodlade tillgångsmarknader som präglas av masspappershantering. Kreditmarknadens uppgifter kan inte i sin helhet lösas på obligations- och penningmarknaderna. Dessa marknader är av flera skäl inte tillgängliga för små aktörer. Bilden av kreditmarknaden måste därför kompletteras med ytterligare en beståndsdel. Denna kan kallas marknaden för finansiell intermediering.

Kapitalmarknadens struktur kan åskådliggöras med nedanstående figur.



En beskrivning av aktiemarknaden finns i avsnitt 2 medan kreditmarknaden beskrivs i avsnitt 3.

Under senare tid har gränserna mellan bank- och försäkringsverksamhet blivit alltmer flytande. Försäkringsbolagen har i ökande omfattning dragit till sig andelar av hushållens sparande. Marknaden för finansiella tjänster har vuxit i och med att företag och hushåll efterfrågar helhetslösningar på sina ekonomiska problem. Försäkringsbolagens verksamhet inriktas alltmer mot att kunna erbjuda kunderna sådana lösningar och försäkringsgivningen ingår härvid som ett naturligt inslag. Själva försäkringsgivningen kan också med fog jämföras med finansiella tjänster i mer traditionell mening. Detta är särskilt tydligt vad avser livförsäkringssidan. Livförsäkringarna, med dess tydliga inslag av sparande, fyller en viktig funktion som kapitalplacering. Livförsäkringen konkurrerar med andra kapitalplaceringsformer, t.ex. bank- eller aktiesparande. Livförsäkringarna kan därför också, i likhet med de exemplifierade sparformerna, hänföras till gruppen finansiella tjänster. Även övriga former av försäkringar skulle kunna hänföras till denna grupp. Motivet härför är att dessa försäkringar ger den försäkrade ett ekonomiskt skydd vid vissa bestämda händelser som kan skada egendom eller på

annat sätt påverka existensmöjligheterna. Försäkringstagaren försäkrar sig således mot den finansiella risk som det innebär att t.ex. investera kapital i egendom som kan komma till skada eller som det innebär att bedriva viss verksamhet. Försäkringsmarknaden beskrivs i avsnitt 4.

2. Aktiemarknaden

Aktiemarknaden är en marknad för riskkapital. Marknaden har framförallt två viktiga uppgifter. Den primära uppgiften är att genom emissioner eller marknadsintroduktioner förse företagen med riskkapital. Detta sker på förstahandsmarknaden eller primärmarknaden. Aktiemarknadens sekundära uppgift är att erbjuda en löpande värdering av företagens skötsel och utsikter samt att på detta underlag medverka till en optimal allokering av riskkapitalet. Denna uppgift fylls på andrahandsmarknaden eller sekundärmarknaden. Sekundärmarknaden ger placerare i aktier möjlighet att snabbt och enkelt gå i och ur investeringar. Dess effektivitet kan därför sägas vara avgörande för företagens möjlighet att på primärmarknaden skaffa nödvändigt riskkapital. För viljan och förmågan att på primärmarknaden ställa kapital till förfogande är det nödvändigt att det finns en effektiv sekundärmarknad där primärmarknadsplacerarna vid behov kan gå ur sina placeringar. En effektiv sekundärmarknad brukar karaktäriseras av hög likviditet, dvs. av en stor omsättning av aktier. Möjligheten att kunna handla kontinuerligt reducerar investerarens risk. En hög likviditet är en viktig garanti för att man vid behov kan sälja sina aktier till ett "skäligt" pris utan onödigt dröjsmål och därmed risk.

Handeln med aktier sker till övervägande del genom

fondbörsverksamheten. Denna verksamhet regleras i huvudsak genom lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs och förordningen (1979:996) om Stockholms fondbörs. Fondbörsverksamhet innebär att anbud om köp eller försäljning av fondpapper regelbundet vid offentliga upprop eller på liknande sätt sammanförs för handel och notering av kurs. Verksamheten får endast utövas av fondbörsen. Noteras bör dock att värdepappersmarknadskommittén föreslagit att det s.k. börsmonopolet skall upphöra (SOU 1989:72). Medlemmar av fondbörsen är de som har tillstånd att driva fondkommissionsrörelse och i övrigt är lämpliga för sådant medlemskap. Börsmedlemmen företräds på börsgolvet av ett börsombud. Handel vid fondbörsen får endast ske genom börsombud och avse fondpapper som är inregistrerade vid fondbörsen. Handeln vid börsen avser till övervägande del aktier och andra bevis om delaktighet i bolag. Det förekommer emellertid också handel i andra fondpapper. Det rör sig då om obligationer, förlagsbevis och liknande skuldebrev avsett för allmän omsättning samt andelar i aktiefonder.

Aktiebolag kan i sin bolagsordning inta ett förbehåll om att den som på en fastställd avstämningsdag är införd i aktieboken skall anses behörig att motta utdelning och annat som tillkommer aktieägare. För sådant bolag, s.k. avstämningsbolag, ombesörjer värdepapperscentralen, VPC, vissa i lagen (1987: 623) om förenklad aktiehantering angivna uppgifter. VPC har bl.a. till uppgift att föra aktieböcker och skicka utdelningar och årsredovisningar till aktieägarna. Lagstiftningen är tillämplig endast på aktiehantering, men VPC administrerar även andra värdepapper än aktier som t.ex. konvertibler. VPC ägs av staten tillsammans med ett stort antal banker

och fondkommissionsbolag.

Med fondkommissionsrörelse förstås enligt fondkommissionslagen (1979:748) yrkesmässigt utövad verksamhet som avser handel med värdepapper för annans räkning i eget namn. Fondkommissionsrörelse får endast bedrivas efter tillstånd av bankinspektionen och sådant tillstånd får lämnas endast till svenskt aktiebolag (fondkommissionsbolag) och svenskt bankinstitut. Fondkommissionsbolagen får i princip endast bedriva verksamhet avseende fondkommissionshandel med värdepapper. För att underlätta denna verksamhet får bolagen emellertid också, i samband med verksamheten, lämna kredit mot säkerhet i fondpapper, köpa, sälja och byta värdepapper för egen räkning, genom att lämna garanti eller på annat sätt medverka vid emission av fondpapper på den allmänna marknaden, mottaga fondpapper för förvaring eller förvaltning samt lämna råd om placering av medel i värdepapper. Fondkommissionsbolag får vidare för egen räkning förvärva bl.a. obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar samt aktier, emissionsbevis och andelar i aktiefonder och ekonomiska föreningar med de begränsningar som anges i fondkommissionslagen. En sådan begränsning är att handelslagervolymen får uppgå till högst 100 milj.kr. Även om det i fondkommissionslagen inte medges någon rätt för bolagen att handla med optioner avseende aktier m.m. har lagen tolkats så att sådan handel är tillåten.

Genom bestämmelser i lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden har fondkommissionärerna ensamrätt på att få bli market makers i OTC-handeln med aktier. Fondkommissionären uppnår en ställning som market

maker genom att teckna ett avtal med det bolag vars aktier skall introduceras. Det åligger market makern att på begäran ange de kurser till vilken han är villig att köpa resp sälja den ifrågavarande aktien.

Till aktiemarknaden hör handeln med optioner och terminer avseende aktier och aktieindex. En option är ett avtal mellan två parter som ger den ena parten - optionsinnehavaren - rätt, men inte skyldighet, att till ett i förväg bestämt pris i framtiden köpa eller sälja en avtalet underliggande vara eller rättighet. Ett terminskontrakt skiljer sig från ett optionskontrakt i princip genom att såväl säljare som köpare är skyldiga att vid den senare tidpunkt som bestämts fullfölja sina åtaganden enligt kontraktet. Till följd av sin konstruktion sägs optioner och terminer vara derivat av ett underliggande värde. De kallas därför också för derivata instrument. Optioner och terminer kan innehålla vilka villkor som helst men om var och en fritt skulle utforma sin egen option skulle det i många fall vara svårt att hitta en köpare till den. I syfte att skapa en marknad för handel med dessa instrument har villkoren standardiserats. Standardiseringen innebär att det endast bedrivs handel med optioner och terminer som innehåller samma rättigheter och skyldigheter. Dessa rättigheter och skyldigheter formuleras av de optionsbörser vid vilka handeln bedrivs, men generellt gäller att standardiseringen avser den underliggande varan och mängden därav, lösenpriset (dvs. det pris man skall betala för den underliggande varan) samt löptiden (dvs. den tid avtalet skall gälla).

Options- och terminsmarknaden har tillkommit bl.a.

för att öka kapitalplacerarnas möjligheter till flexibilitet och valfrihet avseende ränte- och risknivåer. Varje placerare ges på denna marknad förutsättningar att påverka sitt risktagande utan att behöva förändra sitt innehav av de värdepapper som omfattas av optionen eller terminen. Genom att ta olika positioner på avista-, options- resp terminsmarknaderna kan de aktörer som så vill gardera sig mot en oförmånlig prisutveckling medan andra aktörer kan få betalt för att ta på sig en risk. En position kan också innebära att man betalar för möjligheten att vinna på en gynnsam prisutveckling. Options- och terminsmarknaderna kan således i vissa hänseenden sägas fungera som en försäkring mot de risker som en kapitalplacering innebär medan de i andra hänseenden också kan sägas generera betydande risker. Förekomsten av en options- och terminsmarknad medför också att systemet med mellanhänder och market makers underlättas. De aktörer som har rollen som mellanhand eller market maker ges möjlighet att påverka den risk som är knuten till innehavet av ett handelslager av värdepapper.

Handeln med standardiserade aktieoptioner sker i Sverige vid Stockholms Optionsmarknad OM Fondkommission AB. Handeln är organiserad i en marknadsform med en clearingorganisation och en central marknadsplats. Clearingen innebär att OM uppträder som ena parten i varje transaktion, dvs. som köpare mot säljaren och som säljare mot köparen. Härigenom står OM som garant för att samtliga optioner uppfylls. Marknadsplatsens uppgifter är att snabbt sammanföra köp- och säljorder, bekräfta avslut när förutsättningar föreligger och sprida information till marknaden om kurser och volym m.m. Market maker-systemet förekommer även inom optionshandeln.

Inom denna handel ställs dock inte något krav på att market makern skall vara fondkommissionär. Det förekommer att privatpersoner är market makers i optioner. Hos OM regleras market maker-verksamheten genom avtal. Market makern åtar sig att ställa köp- och säljkurser i de ifrågavarande instrumenten och får i gengäld betala lägre transaktionskostnader i handeln.

På aktiemarknaden finns även värdepappersförmedlare som inte faller in under begreppet fondkommissionsrörelse. Hit hör brokers (interbankmäkare), bankirfirmor och företag som förmedlar lån av värdepapper.

Brokers agerar som ombud för banker och fondkommissionsbolag. Brokern gör affärer för annans räkning men inte i eget namn. Det är således fråga om ren förmedlingsverksamhet. Brokern sammanför köp- och säljintressen hos olika banker och fondkommissionsbolag. När dessa intressen visat sig sammanfalla sker avslut direkt mellan parterna och således utan brokern som mellanhand.

Bankirfirmorna verkar som ombud för de fondkommissionsbolag med vilka avtal härom träffats. Firmornas uppgift är att förmå allmänheten att göra affärer genom det uppdragsgivande fondkommissionsbolaget. Bankirfirmorna är ofta belägna utanför de storstadsregioner där fondkommissionsbolagen har egna kontor. Bankirfirmorna tar vanligen inte egna positioner i värdepapper. För sin förmedlarroll får bankirfirmorna del i fondkommissionsbolagens courtage.

Fondkommissionärer är enligt svensk lag inte till-

låtna att medverka till eller för egen räkning utföra s.k. blankning. Med blankning förstås försäljning av lånade värdepapper. På marknaden finns emellertid ett intresse av att låna värdepapper för försäljning och senare återköp i syfte att dra fördel av en kursnedgång. Dessa förhållanden har lett till att företag etablerats där verksamheten är inriktad på att förmedla kontakt mellan dem som mot ersättning vill låna ut värdepapper och dem som är villiga att betala för att komma i åtnjutande av ett sådant lån. Värdepappersmarknadskommittén har i sitt betänkande (SOU 1989:72) föreslagit att fondkommissionärerna skall tillåtas att utföra blankning.

På aktiemarknaden finns också annan yrkesmässig verksamhet än värdepappersförmedling. Exempel på sådan verksamhet är placeringsrådgivning, värdepappersförvaltning och medverkan vid emissioner genom utarbetande av prospekt och garantiverksamhet. Verksamheter som dessa bedrivs ofta i samband med bank- eller fondkommissionsrörelse, men under senare tid har alltfler företag etablerats som inriktar sig endast på någon eller några av de tjänster som nyss nämnts.

3. Kreditmarknaden

Kreditmarknadens uppgift är att fördela tillgången på krediter så att högsta möjliga samhällsekonomiska effektivitet skapas. Kreditmarknaden skall också skapa likviditet, dvs. göra det möjligt för aktörerna att hålla kapital tillgängligt för transaktionsändamål. Marknaden skall vidare fördela riskbärandet i ekonomin. Kreditmarknadens uppgifter fylls genom att marknadsaktörernas intressen av att låna eller låna ut kapital får mötas, varvid en marknadsränta som balanserar efterfrågan och utbud på kredit uppkommer.

Kreditmarknaden har under senare tid i flera sammanhang uppdelats i en obligationsmarknad och en penningmarknad. På obligationsmarknaden handlas det med värdepapper med lång löptid och på penningmarknaden hanteras värdepapper med kort löptid.

Kreditmarknadens uppgifter kan, som tidigare anförts, emellertid inte lösas enbart genom den masspappershantering som sker på obligations- och penningmarknaderna. På kreditmarknaden finns därför också ett behov av andra, och sinsemellan varierande, upp- och utlåningsformer än dem som obligations- och penningmarknaderna kan erbjuda. Detta behov tillfredsställs av de finansiella instituten på något man kan kalla marknaden för finansiell intermediering.

3.1 Marknaden för finansiell intermediering

Såsom tidigare anförts är obligations- och penningmarknaderna inte tillgängliga för små aktörer, dvs. hushåll och flertalet företag, på kreditmarknaden. Detta följer av obligations- och penningmarknadernas karaktär av masspappersmarknader med de informations- och hanteringskostnader som är förknippade därmed. På kreditmarknaden finns det därför ett behov av kombinationer av upp- och utlåningsformer med en högre grad av decentralisering och specialisering än vad masspappersmarknaderna kan erbjuda. Uppgiften att tillhandahålla dessa tjänster innehas av de finansiella instituten och marknaden där tjänsterna erbjuds kan kallas marknaden för finansiell intermediering. Som finansiella institut räknas enligt bankinspektionen riksbanken, riksgäldskontoret, affärs-, spar- och föreningsbankerna, mellanhandsinstituten, finansbolagen, försäkringsinstitut som står under försäkringsinspektionens tillsyn samt AP-fonden. I detta avsnitt begränsas dock uppmärksamheten till bankerna, finansbolagen och mellanhandsinstituten som är de dominerande finansiella instituten på marknaden.

Bankerna

Bankerna intar en särställning bland de finansiella instituten. Bankerna kan - och de har också en skyldighet att - erbjuda sina kunder ett stort antal tjänster av såväl rent finansiell som annan karaktär. In- och utlåningstjänsterna är det dominerande inslaget i verksamheten. Bland övriga tjäns-

ter kan nämnas sådana som inryms under garantigivningsverksamheten, betalningsförmedling, handel med utländsk valuta och notariatverksamhet.

Bankerna har ensamrätt till inlåning på räkning från allmänheten. Detta är en placeringsform som spelar en stor roll i det finansiella systemet. Kunderna erbjuds en räntebärande, riskfri och fullständigt likvid form för placering av mer eller mindre tillfälliga kapitalöverskott. Inlåningen är dessutom ofta knuten till ett giro- och checkdragningssystem. Bankerna kan härigenom erbjuda ett betalningsmedel som i många avseenden är bättre än kontanter. De inlånade medlen används av banken i stor utsträckning till direkt utlåning. Denna direkta utlåning skiljer sig från utlåningen på värdepappersmarknaden såtillvida att det här är fråga om personliga avtal om krediter avsedda för mer eller mindre specificerade ändamål.

Bankerna är enligt bankrörelselagen (1987:617) föremål för restriktioner i rörelsereglerna, krav på kapitaltäckning samt särskild tillsyn.

En bank får endast bedriva in- och utlåning av pengar samt annan verksamhet som har samband därmed. Bankrörelselagen anger särskilt vilken egendom som en bank får förvärva och driva handel med. I princip råder förbud mot förvärv av aktier och fast egendom som placeringstillgångar. Syftet med dessa regler är att bankernas uppgift som kreditgivare inte skall blandas ihop med direkta ägarinsatser.

En central reglering är den som avser bankens kapitaltäckning och som syftar till att garantera en tillfredsställande soliditet. I bankrörelselagen

finns inte på samma sätt som i aktiebolagslagen någon bestämmelse om minimikapital. I stället finns bestämmelser som reglerar storleken på kapitalet med hänsyn till den verksamhet banken bedriver. Reglerna definierar dels vad som är eget kapital och vad som i detta avseende får likställas därmed, dels de placeringar för vilka krav på kapital ställs. Reglerna är lika för alla institut. Definitionen på eget kapital måste helt naturligt vara anpassad till de olika institutgruppernas förhållanden. Här beskrivs endast de regler i detta avseende som gäller för bankaktiebolagen men i princip gäller dessa regler också för spar- och föreningsbankerna. Med eget kapital avses aktiekapital, vissa fonder och balanserade vinstmedel. Med eget kapital får - övergångsvis under år 1990 - likställas 70 % av vad banken avsatt i reserver för eventuella förluster på sin obligationsportfölj. Vidare får med eget kapital likställas det nominella värdet av förlagsbevis som banken emitterat i den utsträckning de har en löptid överstigande 5 år samt vissa andra långsiktiga instrument som står det egna kapitalet nära. Vid beräkning av kapitalkravet indelas placeringarna i olika grupper efter riskgrad och dessa grupper åsätts olika vägningstal, som anger i vilken omfattning de fordrar kapitaltäckning. För kontanta medel och fordringar på stat och svenska kommuner har åsatts vägningstalet 0 %, vilket innebär att de inte fordrar kapitaltäckning. Fordringar på svenska finansinstitut och kortfristiga fordringar (under 1 år) på utländska banker har ett vägningstal av 20 %. Fordringar som säkerställts med pantbrev i bostadsfastigheter har vägningstalet 50 % och alla övriga tillgångar 100 %. Genom att applicera dessa olika vägningstal till balansräkningens poster får man en reducerad balansräkning.

Bankerna har emellertid även åtaganden som inte framgår av balansräkningen. Exempel på sådana är de nya instrument som sedan några år används på marknaden nämligen optioner, swapar och futures samt andra ränte- och kursrelaterade kontrakt. Även dessa har åsatts vägningstal. Till den reducerade balansräkningen adderas summan av de genom vägningstal reducerade beloppen av åtaganden utanför balansräkningen. 8 % av det sammanlagda beloppet skall täckas av bankens eget kapital.

Bankerna skall också i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 12 § bankrörelselagen hålla en kassareserv som bedöms tillräcklig med hänsyn till rörelsens art och omfattning. Anledningen härtill är att bankerna skall ha likvida tillgångar av tillräcklig omfattning för att möta krav på utbetalningar. Kassareserven skall uppgå till minst 10 % av förbindelserna med vissa undantag och bestå av kontanter eller andra tillgångar som lätt kan säljas. Som sådana tillgångar räknas checkar, postväxlar, fordringar på svenska och utländska banker, av andra banker utgivna bankcertifikat samt statspapper och obligationer.

Den tillsyn som bankerna är föremål för innebär att bankinspektionen skall se till att de följer de lagar och andra författningar som särskilt reglerar bankverksamheten samt också de stadgar och bestämmelser som, med stöd av nyssnämnda författningar, meddelats av bankens stämma eller styrelse.

Bankerna omfattas också av de bestämmelser om kassakrav som finns i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. I 20 § riksbankslagen anges att riksbanken i kreditpolitiskt syfte får uppställa kassakrav

gentemot kreditinstitut. Med kassakrav avses att viss andel, högst 15 %, av kreditinstitutets placeringar eller förbindelser, beräknade på det sätt som riksbanken i det enskilda fallet bestämmer, skall under angiven tid motsvaras av medel som med eller utan räntegottgörelse skall innestå på räkning för institutet i riksbanken. I den utsträckning riksbanken i det enskilda fallet bestämmer likställs med sådana medel kreditinstitutets inneliggande kassa. Bortsett från att kraven inte får överstiga 15 % ger lagen riksbanken stor frihet att bestämma hur de skall utformas och vilka kreditinstitut som skall omfattas. Fram till juli 1988 hade endast banker varit ålagda kassakrav, men sedan dess omfattas även finansbolag. Vid samma tidpunkt höjdes kraven från 3 till 4 % av institutens samlade förbindelser - i princip skulder minus eget kapital. Beräkningen sker med två månaders eftersläpning, dvs. de genomsnittliga förbindelserna under en månad ligger till grund för kassakraven två månader senare. Beloppet är alltså fixerat i kronor månadsvis. Sedan årsskiftet 1985-86 betalas ingen ränta på de medel som står bundna på konto i riksbanken. Genom denna bestämmelse binds för närvarande ca 16 miljarder kr. på räntelösa konton i riksbanken. Av dessa svarar bankerna för drygt 12 miljarder kr.

Finansbolagen

Finansbolagen ägnar sig åt relativt kortfristig utlåning i form av leasing, factoring, kontokortskrediter m.m. samt i viss mån även administrativa tjänster och andra serviceinsatser i samband därmed. Utlåningen finansieras vanligen genom kort-

fristig upplåning på t.ex. penningmarknaden. Finansbolagen bedriver inte bankrörelse och deras verksamhet omfattas heller inte av samma restriktiva regler som bankernas.

Enligt lagen (1988:606) om finansbolag förstås med finansieringsverksamhet sådan näringsverksamhet som har till ändamål att lämna eller ställa garanti för kredit, förmedla kredit till konsumenter eller medverka till finansiering genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande. För att ett företag skall få bedriva sådan verksamhet krävs tillstånd av bankinspektionen om företaget helt eller delvis ägs av ett bankinstitut, om företaget driver finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter eller om nettovärdet av tillgångarna i verksamheten uppgår till minst 50 milj.kr. Tillstånd krävs inte om verksamheten drivs av andra subjekt än aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller enskilda näringsidkare. Står det företag som bedriver finansieringsverksamhet under särskild tillsyn enligt annan lagstiftning krävs inte tillstånd. Det finns därutöver vissa i finansbolagslagen särskilt angivna fall där tillstånd inte krävs. Så är exempelvis fallet när verksamheten avser finansiering endast i samband med avsättning av varor och tjänster som företaget själv framställer eller säljer. För att tillstånd skall få meddelas krävs att vissa formella och kvalitativa regler uppfylls. Ett krav är att finansieringsverksamheten drivs i aktiebolagsform och att aktiekapitalet uppgår till minst 5 milj.kr. Finansbolagslagen innehåller kapitaltäckningsregler som i princip motsvarar dem som gäller för bankerna. Finansbolagen omfattas också av kassakravsbestämmelser. De står vidare under tillsyn av bankinspektionen.

Den verksamhet som alltsedan finansbolagslagens tillkomst år 1980 bedrivs under benämningen finansbolag har expanderat kraftigt under de senaste årtiondena. År 1970 uppgick antalet företag som kan jämföras med dagens finansbolag till 67 och utlåningen till allmänheten var då 2,3 miljarder kr. Värdet av bolagens tillgångar uppgick till 1 % av finanssektorns totala tillgångar och 2 % av bankernas tillgångar. Vid årsskiftet 1979-80 hade dessa företags antal växt till 112 och deras utlåning till allmänheten uppgick nu till 27 miljarder kr. Värdet av tillgångarna hade vid samma tid ökat till 4 % av finanssektorns totala tillgångar och till 7 % av bankernas tillgångar. Den snabba utvecklingen har fortsatt under 1980-talet. Vid utgången av år 1987 var finansbolagens antal 278 och utlåningen till allmänheten hade ökat till 109 miljarder kr. Värdet av bolagens tillgångar uppgick vid samma tid till 6 % av de sammanlagda tillgångarna i finanssektorn och till 16 % av bankernas tillgångar. Under år 1988 vände emellertid utvecklingen i visst hänseende. Även om utlåningen till allmänheten har fortsatt att öka, så har antalet finansbolag minskat något och marknadsandelar har tappats.

Reversfinansiering och leasing är de två domineranden finansieringsformerna inom finansbolagssektorn. Dessa finansieringsformer har också successivt ökat sin andel av de totala utestående krediterna. Detta har skett på bekostnad framförallt av factoring och kontokortskrediterna som minskat något under 1980-talet. Av nedanstående tabell framgår de olika kreditformernas andel av de sammanlagda utestående krediterna i finansbolagssektorn vid utgången av september 1988.

Reverser	55,5 %
Leasing	22,5 %
Avbetalning	7,3 %
Kontokort	4,6 %
Kontrakt	3,7 %
Factoring	2,4 %
Övrigt	4,0 %

Finansbolagssektorn domineras av ett relativt fåtal stora finansbolag. Det rör sig här i första hand om de största bankägda finansbolagen. Vid utgången av år 1987 svarade de 20 största finansbolagen för ca 80 % av bolagens totala balansomslutning.

Mellanhandsinstituten

Mellanhandsinstituten är en form av finansiella institut som har stor betydelse på den svenska kreditmarknaden. Beteckningen mellanhandsinstitut anger att dessa instituts huvudsakliga funktion är att förmedla krediter från andra kreditinstitut - framförallt de stora kapitalplacerarna på marknaden - till den slutlige låntagaren. Mellanhandsinstituten karaktäriseras av att man har specialdestinerad utlåning, särskilda former för kapitalanskaffning, särskilda samägandeformer samt en speciell företagsform. Dessa särdrag kan sägas skilja mellanhandsinstituten från andra kreditinstitut.

Mellanhandsinstituten har en riktad utlåning i den meningen att utlåningen skall vara avsedd att finansiera projekt inom ett för varje institut särskilt angivet område. För hypoteksinstituten anges

detta område i lag medan det för kreditinstitutens del anges i respektive bolagsordning. I enlighet med denna reglering kan man dela in instituten i fyra grupper, nämligen bostads-, kommun-, företags- och jordbruksinstitut.

Mellanhandsinstitutens upplåning sker i huvudsak genom utgivande av obligationer, kapitalmarknadsreverser och förlagsbevis. Tidigare skedde upplåningen till allt övervägande del hos AP-fonden, försäkringsbolagen och bankerna men numera lånar man i viss utsträckning också upp kapital utanför kreditinstituten. De internationella kapitalmarknaderna har under det senaste årtiondet utnyttjats i allt större omfattning för mellanhandsinstitutens upplåning. Under de allra senaste åren har också kapitalanskaffningen på penningmarknaden vuxit i omfattning.

Många mellanhandsinstitut samägs av staten och affärsbankerna. Det förekommer också att staten eller affärsbankerna ensamt äger institut. Kommuninstituten ägs gemensamt av kommunförbundet, landstingsförbundet och affärsbankerna. Hypoteksinstituten skiljer sig från kreditaktiebolagen i det att de är låntagarassociationer som drivs utan vinstsyfte.

Som framgår av det hittills anförda har mellanhandsinstituten antingen formen av kreditaktiebolag eller hypoteksinstitut. Det finns för närvarande 22 kreditaktiebolag och tre hypoteksinstitut - Stadshypotek, Landshypotek och Skeppshypotek - på den svenska marknaden. De två förstnämnda hypoteksinstituten är organiserade i ett centralt organ och flera regionala föreningar. Det centrala organets uppgift är att skaffa medel till föreningarna, vil-

ka i sin tur lämnar krediter till den slutliga låntagaren.

Kreditaktiebolagens verksamhet regleras i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag. Lagen innehåller bolagsrättsliga regler, kapitaltäckningsregler som i princip motsvarar dem som gäller för bankerna samt regler om tillsyn. De övriga rörelseregler som gäller för kreditaktiebolagen står att finna i respektive bolags bolagsordning. Bolagsordningarna innehåller således bestämmelser om vad kreditaktiebolagen har att iaktta i samband med förvärv av aktier m.m.

Stads- och landshypoteksorganisationernas verksamhet regleras i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar respektive lagen (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och landshypoteksföreningar. Skeppshypoteksverksamhet är reglerad i lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan. De författningar som nu nämnts innehåller bestämmelser om bl.a. verksamhetsinriktningen, organisationen samt kapitaltäckning.

Mellanhandsinstituten svarar för en betydande del av utlåningen på den svenska kreditmarknaden. Vid utgången av år 1988 uppgick mellanhandsinstitutens sammanlagda utlåning till 578 miljarder kr., vilket kan jämföras med bankernas utlåning om 457 miljarder kr. eller finansbolagens om 116 miljarder kr. Bostadsinstituten är den grupp mellanhandsinstitut som svarar för den allt övervägande delen av utlåningen.

3.2 Obligationsmarknaden

Obligationsmarknaden domineras av ett litet antal låntagare och, om man bortser från premieobligationer och sparobligationer, av ett litet antal placerare. Detta sammanhänger med marknadens struktur. Antalet lån är förhållandevis litet och den genomsnittliga lånesumman är mycket stor. Det är framförallt staten och bostadsfinansieringsinstituten som lånar på obligationsmarknaden, men under senare år har marknaden också fått betydelse för industrins och kommunernas upplåningsbehov. Långivare är i första hand de stora institutionella placerarna.

Den statliga upplåningen på obligationsmarknaden sker genom utgivande av riksobligationer och premieobligationer.

Riksobligationer är statliga skuldförbindelser som löper under 3-10 år med fast ränta vilken fastställs av riksgäldskontoret. Priset för en riksobligation bestäms genom ett anbudsförfarande. Anbud kan endast lämnas av eller genom banker eller fondkommissionsbolag som tecknat avtal härom med riksgäldskontoret. Dessa banker och fondkommissionsbolag har inte bara rätt utan också skyldighet att aktivt delta i riksgäldskontorets emissioner. De är vidare skyldiga att hålla andrahandsmarknad i riksobligationer. Kravet på att hålla andrahandsmarknad innebär skyldighet att ställa bindande köpnoteringar för slutplacerare samt att, på interbankmarknaden, ställa bindande köp- och säljkurser i fem specificierade obligationslån. För sina åtaganden enligt avtalet får de ifrågavarande bankerna och fondkommissionsbolagen ersättning av riksgäldskon-

toret.

Premieobligationer löper utan ränta. Avkastningen fördelas i stället genom utlottning. Nyemitterade premieobligationer säljs till allmänheten genom bl.a. banker, finansbolag och postverket. Andrahandsmarknaden upprätthålls i huvudsak vid Stockholms fondbörs.

Till obligationsmarknaden hör handeln med standardiserade ränteoptioner och ränteterminer. Handeln med ränteoptioner bedrivs vid Stockholms Optionsmarknad OM Fondkommission AB. Handelsformerna överensstämmer med vad som tidigare anförts om standardiserade aktieoptioner (se avsnitt 2). En ränteoption ger innehavaren rätt men ej skyldighet att köpa eller sälja obligationer motsvarande ett värde på 1 milj.kr. Underliggande obligationer är fastförräntade svenska riksobligationer.

3.3 Penningmarknaden

Den grundläggande aktiviteten på penningmarknaden är att olika aktörer agerar antingen för att skaffa kortfristigt kapital eller för att placera ett tillfälligt kapitalöverskott i räntebärande värdepapper som lätt kan omsättas. På penningmarknaden kan intresserade aktörer skaffa kapital till en kostnad som normalt understiger kostnaden för t.ex. ett traditionellt banklån. På penningmarknaden lånar därför staten, kommuner, banker, finansbolag och industriföretag pengar genom utgivande av kortfristiga skuldebrev i eget namn. Kapitalet bjuds ut av de aktörer som köper penningmarknadsinstrument. Till dessa hör de subjekt som nämndes ovan, men

också försäkringsbolag, pensionsstiftelser och andra finansiella institutioner. Penningmarknaden upprätthålls av ett antal specialiserade marknadsdeltagare. Dessa deltagare - dealers och money brokers - handlar på marknaden, oftast för egen men ibland också för andras räkning, och bidrar därmed till att aktörer med olika intressen kan mötas. Dealern fungerar ofta också som market maker. Penningmarknadsinstrumenten kännetecknas av att de i allmänhet handlas med på diskonteringsbasis, dvs. avkastningen erhålls som värdestegring.

Statsskuldväxeln, som utges av staten, är det dominerande papperet på marknaden. Statsskuldväxlar emitteras regelbundet varannan vecka, vilket bidrar till att marknaden hela tiden förses med nya papper. Emissionen sker genom riksgäldskontorets försorg efter ett anbudsförfarande motsvarande det som gäller för riksobligationer (se avsnitt 3.1). Andrahandsmarknaden upprätthålls av ett antal specialiserade fondkommissionsbolag som fungerar både som återförsäljare och som handlare. Det handlas även med statsskuldväxlar på termin.

Bankcertifikaten utges av bankerna och var tidigare det viktigaste instrumentet för bankernas upplåning. Deras betydelse har dock successivt minskat. Andrahandsmarknaden i bankcertifikat garanteras genom att den bank som givit ut certifikaten kontinuerligt ställer kurser till vilka certifikaten köps tillbaka.

Bostadsfinansieringsinstituten samt större kommuner och företag ger också ut certifikat på penningmarknaden. Dessa säljs via banker och fondkommissionsbolag som åtar sig att placera certifikaten på

marknaden och som också förbinder sig att garantera likviditeten i papperen genom att på anmodan köpa tillbaka utestående certifikat och, vid eget innehav, sälja certifikat till angivna räntesatser.

Finansbolagen lånar upp pengar på marknaden genom att ge ut marknads- och finansbevis. Dessa bevis skiljer sig från certifikaten bl.a. i det att de inte är avsedda för den allmänna rörelsen, dvs. de är inte ägnade för handel på marknaden. Varje överlåtelse av marknads- och finansbevis måste denuntieras till låntagaren. Bevisen säljs normalt av bank för finansbolagets räkning. Banken åtar sig därvid att hålla en marknad för bevisen genom att köpa tillbaka dem för låntagarens räkning.

Handeln på penningmarknaden sker informellt genom kontakter mellan banker, fondkommissionsbolag och placerare. Man talar om en telefonmarknad. Information om s.k. indikativa räntor sprids via bildskärmar. Däremot sprids ingen information om avslutskurser och omsatta volymer. Under år 1989 togs ett nytt informationssystem i bruk på penningmarknaden. Det kallas PmI (penningmarknadsinformation). PmI-systemet avser att förmedla information om bl.a. avslutskurser och omsatta volymer. Denna information skall PmI hämta från det nybildade bolaget Penningmarknadscentralen, PmC, vilket skall erbjuda sina medlemmar ett kontobaserat datorsystem för registrering av värdepappersinnehav och utväxling av likvid mot leverans vid omsättning av värdepapper.

Penningmarknadshandlarna handlar normalt inte i kommission utan i stället för egen räkning. Handlarna på penningmarknaden tar därför, till skillnad mot vad som är fallet i aktiehandeln, i allmänhet

heller inte ut något courtage av sina kunder. Förtjänsterna uppkommer på annat sätt. Handlarna får förmedlingsprovision när de fungerar som återförsäljare i samband med att nya papper ges ut på marknaden. Finansieringsnettot, dvs. skillnaden mellan förräntningen på de placeringar som handlaren gör i egen portfölj och räntekostnaden för att finansiera dessa innehav, är en annan intäktskälla. En tredje är de handelsvinster i form av spread, dvs. skillnaden mellan köp- och säljpris, som handlaren tillgodogör sig vid försäljningen av ett värdepapper som köpts i samma ränteläge. Slutligen har handlaren också möjligheter att tillgodogöra sig intäkter i form av kursvinster. Detta sker genom att handlaren tar olika positioner - långa eller korta - i den egna portföljen. En lång position i ett värdepapper innebär helt enkelt ett eget innehav. En kort position innebär ett negativt innehav. Den som har en kort position har sålt något som han inte har. Korta positioner tas enklast på terminsmarknaden eller genom s.k. omvända repor. Med omvända repor avses lån av värdepapper i utbyte mot utlåning av pengar. I det senare fallet erhåller man en kort position om man säljer den obligation som man lånat.

4. Försäkringsmarknaden

Försäkringsgivare på den enskilda försäkringsmarknaden är främst svenska och utländska försäkringsbolag som fått särskilt tillstånd (koncession) därtill. Bolagen bedriver i allmänhet verksamhet inom såväl direktförsäkring som mottagen återförsäkring. Det existerar också ett fåtal bolag som enbart meddelar återförsäkring. De flesta av dessa är s.k. captivebolag som endast försäkrar - i detta fall återförsäkrar - den egna koncernens risker. Ett återförsäkringsarrangemang är en riskfördelningsmetod som innebär att det bolag som avger återförsäkring, hos det/de bolag som mottar denna affär, avtäcker en större eller mindre del av sitt riskåtagande.

Försäkringsbolagen indelas i livförsäkringsbolag och skadeförsäkringsbolag. Livförsäkringsbolag får meddela alla slag av personförsäkring. Skadeförsäkringsbolag får meddela skadeförsäkring samt, i likhet med livförsäkringsbolag, sjuk- och olycksfallsförsäkring, dock endast s.k. kort sådan försäkring.

Personförsäkring omfattar livförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring, avgångsbidragsförsäkring samt arbetslöshetsförsäkring. Övrig försäkring är skadeförsäkring.

Bland de utländska bolagen på den svenska marknaden

finns än så länge endast skadeförsäkringsbolag. Dessa bolags andel av den svenska skadeförsäkringsmarknaden har hittills varit mycket blygsam. De utländska bolagens sammanlagda premieinkomster uppgick under år 1988 till ca 319 milj.kr. Detta kan jämföras med de totala premieinkomsterna för skadeförsäkringar i Sverige under samma år, vilka uppgick till 29 523 milj.kr.

Förutom svenska och utländska försäkringsbolag bedriver även understödsföreningar försäkringsverksamhet i Sverige. En understödsförening är en förening för inbördes bistånd med ändamål att - utan att driva affärsmässig försäkringsrörelse - meddela annan personförsäkring än arbetslöshetsförsäkring. Föreningarna är i de flesta fall slutna i den meningen att de är avsedda endast för anställda i visst eller vissa företag, för personer tillhörande en viss yrkesgrupp eller för medlemmar i sammanslutningar med sådan intressegemenskap att även en samverkan vad avser personförsäkring är naturlig. Föreningarna är uppdelade i fyra kategorier, nämligen pensionskassor, sjukkassor, begravningskassor samt sjuk- och begravningskassor.

Antalet försäkringsbolag och understödsföreningar verksamma på den svenska marknaden vid utgången av år 1988 framgår av nedanstående uppgifter. Till gruppen riksbolag har hänförts de bolag, vilkas verksamhetsområde omfattar mer än ett län. Flertalet av de i gruppen redovisade bolagen får dock bedriva verksamhet inom hela riket. Övriga bolag benämns lokalbolag. Dessa indelas i större respektive mindre lokalbolag. Med större lokalbolag avses bolag med en årspremieinkomst om minst 100 basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Försäkrings-bolag (svenska)	Aktie-bolag	Ömsesidiga bolag			Summa aktie- och ömsesidiga bolag
		Riks-bolag	Större lokal-bolag	Mindre lokal-bolag	
Livförs.bolag	7	11	-	-	18
Skadeförs.bolag	31	13	39	406	489
Återförs.bolag	6	-	-	-	6
Summa svenska	44	24	39	406	513

Förutom de svenska försäkringsbolagen fanns vid utgången av år 1988 också 13 utländska direktförsäkringsbolag (skadeförsäkringsbolag) verksamma på den svenska marknaden. Vidare fanns vid nämnda tidpunkt 147 understödsföreningar som bedrev försäkringsverksamhet i Sverige. Av föreningarnas fonder på sammanlagt drygt 20 miljarder kr. svarade de 10 största föreningarna för närmare 95 %.

Grundtanken bakom all försäkringsverksamhet är att åstadkomma en utjämning av enskilda risker inom ett större kollektiv av samma eller liknande risker. Den risk det här är fråga om är t.ex. risken att dö i förtid - och därvid lämna de efterlevande utan ekonomiskt stöd - risken att drabbas av sjukdom, risken att råka ut för en trafikolycka och risken att få en skada på sitt hus, sin bil eller annan egendom. Genom att teckna en försäkring avhänder sig den försäkrade hela eller delar av den ekonomiska risken och betalar härför en premie till försäkringsbolaget. När det gäller olika slag av skadeförsäkring får dock en försäkringstagare vid inträffad skada normalt själv stå för den del av kostnaderna som motsvarar självrisken.

I Sverige, liksom i andra länder, har av hävd försäkringsrörelse ansetts så särpräglad att lagstiftaren funnit det nödvändigt med speciella regler

för verksamheten. Grundläggande principer vid utformningen av nu gällande regler för försäkringsverksamhet har varit krav på soliditet, skälighet inflytande för försäkringstagarna och förbud mot annan verksamhet.

För svenska försäkringsbolags del gäller sålunda att försäkringsrörelse endast får bedrivas av försäkringsaktiebolag och ömsesidiga bolag och då endast, som redan framgått, efter särskilt tillstånd (koncession). Bolagen står under tillsyn av försäkringsinspektionen.

Ömsesidiga bolag ägs av försäkringstagarna (direktförsäkringstagarna). Delägarna svarar personligen för bolagets förpliktelser såvitt gäller den direkta skadeförsäkringen. Ansvaret kan vara obegränsat eller begränsat till visst belopp. Hur stort ansvaret är framgår av bolagsordningen, liksom också den ordning i vilken delägarna är personligen ansvariga.

Försäkringsaktiebolagens rätt att lämna aktieutdelning är begränsad i vissa hänseenden. Ett traditionellt livförsäkringsbolag saknar i princip sådan rätt. Den vinst som uppsamlas i ett livförsäkringsbolag får, med några smärre undantag, endast användas för täckande av förluster och för återbäring till försäkringstagarna. Undantagna från denna regel är dock de nya, s.k. unit-linked bolagen (jfr s. 62). Vidare får den vinst som uppstår på trafikförsäkringen i ett skadeförsäkringsaktiebolag inte heller delas ut till aktieägarna. Dessa regler är exempel på soliditets- och skälighetsprinciperna. Mera direkt uttryckta sådana lagregler finns också. De är något olika utformade beroende på om det är

fråga om skadeförsäkringsbolags eller om livförsäkringsbolags verksamhet.

Skadeförsäkringsbolag skiljer sig från livförsäkringsbolag dels genom att de endast meddelar rena riskförsäkringar, dels genom att deras försäkringsavtal i allmänhet är korta.

Premien för en skadeförsäkring skall enligt lag vara skäligt avvägd med hänsyn till den risk som försäkringen är avsedd att täcka, nödvändiga driftskostnader för försäkringen samt omständigheterna i övrigt. Detta innebär i princip bl.a. att bolagets kostnader för ett bestånd av mer eller mindre homogena försäkringsrisker inte får vältras över på ett eller flera andra försäkringsbestånd. Bolagen måste därför göra noggranna värderingar av de skadekostnader som är förknippade med de olika typerna av försäkringar samt fördela lönekostnader och övriga driftskostnader på ett rimligt sätt dem emellan.

De premieinkomster som skadeförsäkringsbolagen får in jämte den kapitalavkastning dessa medel genererar är normalt avsedda att täcka de förväntade kostnaderna för de försäkringsfall som kommer att inträffa under den period försäkringarna är ikraft, vanligtvis ett år. Det kan dock visa sig - ibland först flera år efteråt, då merparten av skadorna är reglerade - att skade- och driftskostnaderna inom en skadeförsäkringsgren överstiger värdet av premier och räntebidrag. Med räntebidrag avses grenens andel av kapitalavkastningen. De är inte ovanligt att sådana förluster uppstår under flera år i följd. Att grenar går med förlust kan bero på att det råder en hård konkurrens mellan bolagen och att

dessa därför inte kan ta ut premier som medger full kostnadstäckning. Förlusten kan emellertid i det enskilda fallet också ha sin grund i att en försäkringsrörelse naturligen inrymmer ett flertal olika riskmoment som t.ex. exceptionellt många småskador, oförutsedda storskador samt oförutsebara händelser i övrigt. Då det normalt tar upp till ca två år innan ett beslut om premiehöjning slagit igenom fullt ut i beståndet har bolagen bl.a. av denna anledning behov av att bygga upp ett konsolideringskapital för att härigenom trygga förmågan att fullgöra sina förpliktelser gentemot försäkringstagarna.

På grund av att det överskott som under ett år uppkommer på verksamheten i ett skadeförsäkringsbolag redan under nästkommande år kan behöva tas i anspråk för täckande av förluster betraktas inte ett överskott som en vinst som i sin helhet måste beskattas. Skadeförsäkringsbolagen har nämligen möjligheter att göra avsättningar till s.k. obeskattade reserver. Som framgår av kap. III avsnitt 1.1 beskattas skadeförsäkringsbolagens vinster under det att livförsäkringsbolag betalar skatt på avkastningen.

Premien för en ren riskförsäkring (sakförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring samt ren dödsfallsförsäkring) innehåller i princip ingen spardel. Inträffar det inte någon skada under den tid försäkringen är i kraft får försäkringstagaren normalt inte tillbaka några pengar från försäkringsbolaget. Bolaget kan visserligen - i de fall försäkringarna givit upphov till överskott - lämna återbäring till försäkringstagarna eller lämna rabatt på nästföljande års premier, men detta sker, i varje fall om man bortser från grupplivförsäkring, endast undan-

tagsvis och då med relativt blygsamma belopp. De uppkomna överskotten förs i stället i stor utsträckning till de obeskattade reserverna, vilka - med undantag för regleringsfonden i trafikförsäkring - inte är öronmärkta för olika grenar. Syftet härmed är att förstärka konsolideringen.

De försäkringar som meddelas av livförsäkringsbolag baseras i många fall på mycket långa försäkringsavtal. Försäkringarna innehåller förutom det obligatoriska riskmomentet - som utgör själva grunden för försäkringsverksamheten - oftast också ett sparmoment. Det är i detta fall fråga om pensions- och kapitalförsäkringar.

När det gäller den traditionella formen av livförsäkring är den försäkrade eller, om denne avlidit, sådan förmånstagare som angivits i försäkringsbrevet, garanterad att få ut det i försäkringsbrevet angivna beloppet. Utbetalningen sker i enlighet med avtalet endera med ett enda belopp eller i rater. I samband härmed utbetalas också den återbäring som, på grund av att premierna beräknats med säkerhetsmarginaler, normalt uppsamlats på försäkringen. Återbäringen kan i vissa fall vara ansenlig. På t.ex. pensionsförsäkringar som tecknades för ca 15 år sedan, och på vilka utbetalningar under senare år börjat ske, har återbäringen i många fall varit lika stor som det utfästa (garanterade) beloppet.

Premiesättningen inom traditionell livförsäkring skiljer sig på flera sätt från den inom skadeförsäkring. Detta sammanhänger dels med att avtalstiden för livförsäkringar ofta är mycket lång, dels med att utfallande belopp är på förhand givna och dels med att det finns särskilda lagregler för just

livförsäkring. Enligt dessa regler skall varje livförsäkringsbolag bestämma sina premier på grundval av de s.k. premiegrunder som fastställts för bolaget. Premiegrunderna för traditionella livförsäkringar innehåller antaganden om hur de medel som försäkringstagarna betalar in kommer att förräntas, om hur riskutvecklingen blir (dödlighet m.m.) samt om driftskostnadernas storlek. Antagandena skall göras så att de var för sig kan anses vara betryggande. Det skall alltså finnas en god marginal till vad som förväntas bli den verkliga utvecklingen. Detta innebär att det normalt kommer att bildas ett överskott i verksamheten. Enligt lag skall allt överskott som uppstår i ett traditionellt livförsäkringsbolag återgå till försäkringstagarna. Detta gäller oavsett om det är fråga om ett aktiebolag eller ett ömsesidigt bolag. Det överskott som återförs (återbäringen) fördelas bland försäkringstagarna i relation till hur stor del av överskottet deras respektive försäkring bidragit till. Varje traditionellt livförsäkringsbolag måste emellertid ha en så stark ekonomisk ställning, konsolidering, att bolaget kan infria de utfästelser som anges i försäkringsbreven. Därför kan den del av ett årsöverskott som faller på en viss försäkring inte omedelbart utbetalas till försäkringstagaren. Av samma skäl binds medlen inte heller omgående som försäkringstagarens tillgodohavande och de redovisas därmed inte heller som en post bland de försäkringstekniska skulderna utan i stället som medel i återbäringsfonden.

I februari 1990 trädde en lag om livförsäkringar med aktiefondsanknytning (s.k. unit linked) i kraft. Denna typ av försäkringsverksamhet har tidigare inte kunnat bedrivas i Sverige. Försäkrings-

formen får endast bedrivas i särskilda bolag. Huvuddragen i denna försäkringsform är följande. Ett försäkringsbolag bildas. Detta försäkringsbolag äger i sin tur i regel ett fondförvaltningsbolag. Detta bolag förvaltar ett antal s.k. försäkringspremiefonder. Försäkringsbolaget står för riskdelen i försäkringen medan spardelen placeras i en eller flera försäkringspremiefonder. Försäkringstagaren bestämmer själv i vilka fonder som placeringarna skall ske. Försäkringsbolaget får dela ut vinst till aktieägare enligt vad som föreskrivs för skadeförsäkringsbolag.

Som tidigare framgått får försäkringsbolag inte bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse. Det bör dock framhållas att gränsen mellan vad som är försäkringsrörelse och vad som är annan rörelse är oklar. Det existerar nämligen inte någon legaldefinition av begreppet försäkringsrörelse i den svenska lagstiftningen. Grundläggande kriterier på försäkringsrörelse är dock att verksamheten går ut på att yrkesmässigt göra åtaganden att mot vederlag utge ekonomisk ersättning eller utföra bestämd prestation vid ovissa händelsers inträffande. Försäkringsrörelsebegreppet måste emellertid ges en mera vidsträckt innebörd. Det ligger i sakens natur att ett bolag måste kunna bedriva sådan sedvanlig verksamhet som är en förutsättning för risktäckningsrörelsen eller ett utflöde av denna. Här kan t.ex. den kapitalförvaltande verksamheten nämnas. Denna omges dock av vissa begränsande lagregler.

Även utländska bolag behöver koncession för att få driva verksamhet i Sverige. Rörelsen skall, om den inte sker inom ramen för ett svenskt dotterbolag, drivas genom generalagent och verksamheten står un-

der försäkringsinspektionens tillsyn. Utländska bolag som endast meddelar återförsäkring här i riket behöver dock inget tillstånd och står inte heller under försäkringsinspektionens tillsyn. Till skillnad från vad som gäller för de svenska bolagen kan generalagenten för ett utländskt bolag, efter särskilt tillstånd av regeringen, medgivas att bedriva också annan rörelse här i riket än försäkringsrörelse.

Den särskilda lagstiftning som styr understödsföreningarnas verksamhet är i allt väsentligt en anpassning till reglerna för svenska livförsäkringsbolag.

III BESKATTNINGEN AV DEN FINANSIELLA SEKTORN - NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

1. Inkomstbeskattningen

I detta avsnitt redovisas huvuddragen i dagens inkomstskatteregler för juridiska personer och huvuddragen i det förslag till reformerad företagsbeskattning som nyligen förelagts riksdagen (prop. 1989/90:110). Med dagens inkomstskatteregler avses genomgående förhållandena före steg 1 i skattereformen (prop. 1989/90:50).

1.1 Gällande rätt

Dagens bolagsskatt kombinerar en hög formell skattesats med förmånliga regler för beräkning av den beskattningsbara vinsten. Den statliga inkomstskatten om 52 % tillsammans med vinstdelningsskatten, vilken dock inte berör alla subjekt, om 20 % resulterar i en total skattesats om 57 %. Företagen har dock stora möjligheter att genom avsättningar till obeskattade reserver reducera den beskattningsbara inkomsten. Förutom sådana bokslutsdispositioner har företagen möjlighet att minska den beskattningsbara inkomsten genom olika deklarationsavdrag, bl.a. Annellavdrag och förlustavdrag. Skattebelastningen påverkas också av förekomsten av vissa lågbeskattade inkomster som realisationsvinster på aktier och fastigheter. Den effektiva skattesatsen, dvs. skat-

ten i procent av resultatet före bokslutsdispositioner, kommer därför inte att uppgå till 57 % utan till ett väsentligt lägre procenttal. Detta kan beräknas till 20-25 %.

De generella reglerna på bolagsbeskattningens område gäller inte i alla delar i den finansiella sektorn. Vissa subjekt inom denna sektor omfattas i stället av särskilda regler. Detta gäller för bl.a. banker, finansbolag, fondkommissionsbolag och försäkringsbolag för vilka den särskilda karaktären på lagertillgångarna har motiverat en särreglering. I den fortsatta framställningen i detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för dessa särregler.

Banker, fondkommissionsbolag och finansbolag

Bokföringslagens bestämmelser om värdering av omsättningstillgångar är i princip tillämpliga också på de företag som här är i fråga. Dessa bestämmelser innebär att lagret inte får tas upp till högre värde än som motsvarar det lägsta av anskaffningsvärdet och verkliga värdet. Bankernas innehav av statsobligationer får dock i vissa fall tas upp till ett värde som överstiger verkliga värdet men inte anskaffningsvärdet.

Vid beskattningen av banker m.fl. gäller inte kommunalskattelagens allmänna nedskrivningsregler. För lager av värdepapper gäller i stället att det inte får tas upp till lägre värde än vad som med hänsyn till risk för prisfall m.m. framstår som skäligt. RSV har utfärdat anvisningar för värdering av lager hos banker och andra subjekt på den finansiella sektorn (RSV Dt 1984:23).

För banker gäller enligt anvisningarna att lånefordringar får skrivas ned med högst 4,5 %. Har lånen bundits till fast ränta i minst ett och högst fyra år får fordringarna alternativt tas upp till lägst marknadsvärdet. Har lånen bundits för längre tid än fyra år får fordringarna alternativt tas upp till 85 % av antingen anskaffningsvärdet eller marknadsvärdet. Svenska obligationer och andra liknande instrument får värderas enligt samma regler som lån som bundits för längre tid än fyra år. Utländska obligationer och valutor får tas upp till lägst 70 % av anskaffnings- eller marknadsvärdet. Fordringar hos utländska banker får skrivas ned med högst 30 % av beviljat belopp i utländsk valuta och med högst 15 % i svensk valuta. Aktier får tas upp till anskaffningsvärdet eller till lägst 60 % av marknadsvärdet. Övriga värdepapper får tas upp till anskaffningsvärdet eller lägst 95 % av marknadsvärdet.

För finansbolagens del gäller enligt RSV:s anvisningar i huvudsak samma regler för reserveringar som för bankerna. De har dock generösare regler vad gäller nedskrivning av lånefordringar. Kontokortsfordringar får skrivas ned med 6 % och övriga fordringar med 5,5 %, såvida de inte har säkerhet i fastighetsinteckning i vilket fall de får skrivas ned med 4 %. Värdepapper får tas upp till lägst 95 % av anskaffnings- eller marknadsvärdet.

Fondkommissionsbolagen får göra nedskrivningar på sådana lånefordringar som uppkommit i fondkommissionärsverksamheten. Aktier som ingår i handelslager får tas upp till lägst anskaffningsvärdet eller 60 % av marknadsvärdet. För andra värdepapper än

dessa aktier gäller samma regler som för finansbolagen.

De förmånliga lagernedskrivningsregler som nu beskrivits ger de företag som omfattas av dem stora möjligheter till resultatreglering. Detta har lett till att stora obeskattade reserver byggts upp och till att skattebelastningen under det senaste decenniet varit låg. Under senare hälften av 1980-talet har dock uttaget av vinstdelningsskatt ökat skattebelastningen.

Skadeförsäkringsbolagen

Skadeförsäkringsbolagen beskattas för överskott av försäkringsrörelsen. Vid beräkningen av överskottet värderas lager av värdepapper i enlighet med de principiella regler som gäller för banker och andra finansiella företag.

Skadeförsäkringsbolagen har därutöver stora möjligheter att avsätta vinstmedel till olika typer av fonder. Huvuddelen av dessa avsättningar görs för att bolagen skall ha medel att täcka sina försäkringsförpliktelser i de fall bolagens kostnader för försäkringarna visar sig bli högre än vad som kunde förväntas vid beräkningen av de i förväg bestämda premierna för försäkringarna. Hur stora avsättningar som får göras till säkerhetsreserven framgår av en normalplan som fastställs av försäkringsinspektionen.

Utöver de försäkringstekniskt motiverade avsättningarna till säkerhetsreserv och utjämningsfond, vilka syftar till att utjämna resultaten mellan

olika år, finns, som ovan framgått, ytterligare två slag av obeskattade reserver, nämligen regleringsfond för trafikförsäkring och värderegleringsreserv. Avsättning till regleringsfonden är obligatorisk. Värderegleringsreserven är skillnaden mellan placeringstillgångarnas bokförda värde enligt lägsta värdets princip och utnyttjat lägsta skattemässiga värde.

De generösa avsättningsmöjligheterna medför att försäkringsbolagen i stor utsträckning kan reglera sina resultat. Detta har lett till att den effektiva skattebelastningen är mycket låg.

Livförsäkringsbolagen

Principen för beskattning av livförsäkringsbolagen är att pensionsförsäkringskapitalet skall ses som en form av uppskjuten inkomst från försäkringstagarens aktiva tid. Det pensionsförsäkringskapital som försäkringstagaren sätter in i bolaget förvaltas utan beskattningskonsekvenser hos bolagen. Beskattning sker i stället hos försäkringstagaren när försäkringen faller ut. För kapitalförsäkringssidan gäller andra regler. Avkastningen på kapitalförsäkringskapital beskattas hos bolaget. Beskattning sker enligt en särskild schablon och den formella skattesatsen är 50 %. Till följd av de avdragsregler som gäller för kapitalförsäkringsverksamhet torde den faktiska skattesatsen emellertid kunna uppskattas till 40 %.

1.2 Förslaget till reformerad företagsbeskattning

I prop. 1989/90:110 föreslås en genomgripande förändring av skattereglerna för företagen med en kraftig sänkning av skattesatsen och betydande breddning av skattebasen.

Förslaget innebär en i huvudsak nominell nettovinstbeskattning - i motsats till en real (inflationskorrigerad) nettovinstbeskattning - och en sänkt skattesats för aktiebolag och andra juridiska personer till 30 %. Vidare föreslås att vinstdelningsskatten avskaffas fr.o.m. inkomståret 1991.

Skattebortfallet genom sänkt skattesats kompenseras genom betydande basbreddningar. Avskaffandet av systemet med investeringsfonder - genomfört redan i skattereformens första steg (prop. 1989/90:50) representerar en sådan basbreddning. Med en skattesats på 30 % är det vidare möjligt att beskatta nominella realisationsvinster på aktier och fastigheter fullt ut. Till skillnad från dagens system - där beskattningen av realisationsvinster på aktier och fastigheter bygger på en schablonmetod (aktier) och indexuppräkning (fastigheter) - föreslås alltså en full beskattning av den nominella vinsten vid en försäljning. Realisationsvinster beskattas tillsammans med övriga inkomster i det nya inkomstslaget näringsverksamhet och för aktiebolag i en gemensam förvärvskälla. Realisationsvinster på aktier kan dock kvittas enbart mot realisationsförluster på aktier.

Den låga skattesatsen anses också göra det möjligt att avskaffa de särskilda fonderingsmöjligheter som finns i dagens system och som syftar till att mins-

ka likviditetspåfrestningar vid byte av tillgångar, bl.a. återanskaffningsfonden för fastigheter. Eldsvådefonden, som ju avser att täcka situationer av force majeur-karaktär, behålls dock i ny skepnad som s.k. ersättningsfonder.

För att ge utrymme för skattesatssänkningen föreslås att dagens lagernedskrivning med 50 % av lagervärdet slopas. Slopandet av nedskrivningsmöjligheten innebär i princip att lager skall värderas enligt lägsta värdets princip. Ett begränsat avsteg från denna princip medges dock genom att en motsvarighet till dagens inkuransavdrag om 5 % behålls. Företagen har att välja mellan en strikt värdering enligt lägsta värdets princip eller att av praktiska skäl ta upp lagertillgångarna till 97 % av summa anskaffningsvärden. För de finansiella företagens lager skall dock lägsta värdets princip tillämpas strikt.

De grundläggande avskrivningsreglerna för inventarier - där enligt huvudregeln avskrivning med 30 % av saldovärdet medges - behålls. Även för byggnader behålls de grundläggande avskrivningsreglerna. Dock avskaffas rätten till s.k. primäravdrag, som möjliggör för företagen att under de första fem åren göra extra avskrivningar om 2 % per år.

En ny reserveringsmöjlighet introduceras. Till skillnad från dagens avsättningar till tillgångsbaserade reserver föreslås att företagen ges rätt att göra avsättningar till en särskild skatteutjämningsreserv (surv), baserad på företagens beskattade egna kapital. Avsättningen får uppgå till 30 % av det egna kapitalet definierat som olika tillgångars skattemässiga värden med avdrag för före-

tagens skulder enligt utgående balansräkning (K-surv). Skälet till att införa surv är för det första att möjliggöra en utjämning av kostnaderna för finansiering med eget och främmande kapital och för det andra att möjliggöra en förlustutjämning bakåt. Förlustutjämning framåt, s.k. carry-forward, skall i det nya systemet kunna ske utan tidsbegränsning, en utvidgning i förhållande till dagens 10 år. I och med att lagerreserveringar och investeringsfonder, som indirekt möjliggör förlustutjämning bakåt (s.k. carry-back), slopas krävs emellertid ytterligare utjämningsmöjligheter. I frånvaro av öppen carry-back, som av olika skäl avvisas, kan den föreslagna reserven fylla denna funktion.

För företag med ett litet eget kapital, i huvudsak företag i tjänstesektorn, erbjuds en alternativ reserveringsmöjlighet om maximalt 15 % av lönesumman (L-surv). Denna resultatutjämningsfond får inte utnyttjas parallellt med den kapitalbaserade reserven. För företag som ingår i koncerner eller i annan intressegemenskap ställs krav på enhetlig tillämpning, antingen K-surv eller L-surv.

Det nya skattesystemet föreslås i sin helhet genomfört den 1 januari 1991. Vid övergången till det nya systemet aktualiseras en rad frågor. Dessa gäller i första hand avvecklingen av de gamla reserverna. De återförda reserverna, med hänsyn tagen till möjligheten att göra avsättningar till surv, skall avskattas med den nya, lägre skattesatsen. Vid 1992 års taxering fastställs ett uppskovsbelopp, som skall återföras till beskattning under fyra år med 25 % om året.

För branscher för vilka gäller särskilda villkor

föreslås nya skatteregler. Dessa nya skatteregler berör i stor utsträckning företag på den finansiella sektorn. Reglerna beskrivs nedan.

Banker, fondkommissionsbolag och finansbolag

Det föreslås att de företag som det här är fråga om, dvs. de företag som lyder under kapitaltäckningsreglerna, skall omfattas av de generella reglerna avseende värdering av lager. Detta innebär att de nuvarande generösa möjligheterna till avsättning till obeskattade reserver avskaffas och att tillgångarna inte får tas upp till lägre värde än det högsta värde som är tillåtet enligt bokföringslagen. Banker m.fl. ges i likhet med övriga företag också rätt att göra avsättningar till surv.

De föreslagna skattereglerna kommer generellt sett att ge en höjd skattebelastning för banker m.fl. företag på den finansiella sektorn. Därigenom uppnås en jämnare skattebelastning mellan icke finansiella och finansiella företag. De senare företagen har, som tidigare anförts, historiskt sett haft en låg skattebelastning. Härtill kommer effekterna av den avskattning av de nuvarande reserverna som föreslås ske i samband med övergången till de nya reglerna.

Skadeförsäkringsbolagen

I likhet med vad som föreslås gälla för banker m.fl. skall möjligheten för skadeförsäkringsbolagen att bygga upp en obeskattad värdereglerings reserv slopas. Avdragsrätten för avsättningar till regle-

ringsfond för trafikförsäkring och till utjämningsfond föreslås också slopas. Grunderna för avsättningar till säkerhetsreserv skall granskas i syfte att klarlägga eventuella inslag av skattekonsolidering. Efter granskningen är avsikten att ge skadeförsäkringsbolagen rätt till surv-avsättning.

Skadeförsäkringsbolagens löpande beskattning torde komma att öka något till följd av de förändrade reglerna. Möjligheterna att reglera resultaten kommer dock till stor del att finnas kvar även i framtiden, vilket beror på att många bolag i dag inte har sin säkerhetsreserv fylld.

Enligt prop. 1989/90:110 skall värderegleringsreserverna återföras till beskattning. Behandlingen av regleringsfonderna för trafikförsäkring och utjämningsfonderna blir avhängig en särskild granskning. Effekterna av avskattningen av de upplösta reserverna torde komma att variera kraftigt mellan olika bolag. Effekten är avhängig det beskattade egna kapitalets storlek i förhållande till de upplösta reserverna.

Livförsäkringsbolagen

I prop. 1989/90:110 föreslås att livförsäkringsbolagen skall vara skattskyldiga för avkastning av pensionsförsäkringskapitalet. Beskattningen skall ske i det nya inkomstslaget näringsverksamhet och skatteunderlaget skall vara nettointäkten av företagens kapital- och fastighetsförvaltning. Bolagen skall inte ha möjlighet till avsättning till surv. Skattesatsen föreslås vara 15 % för avkastning på individuell pensionsförsäkring, 10 % för avkastning

på tjänstepensionskapital och 30 % för avkastning på kapitalförsäkring.

2. Mervärdeskatten

2.1 Gällande rätt

Mervärdeskatteplikten för varor är i ML utformad utifrån en generell skatteplikt med vissa exklusivt stadgade undantag. Det är således bara de i lagen särskilt angivna varorna som ställts utanför det skattepliktiga området. När det gäller skatteplikten för tjänster har en annan teknik valts. Det är endast de i ML uppräknade tjänsterna som är skattepliktiga. På det omfattande tjänsteområdet finns åtskilliga tjänsteprestationer som inte anges i ML och som därför inte heller är skattepliktiga. Till de tjänster som står utanför det mervärdeskattepliktiga området hör tjänsterna på den finansiella sektorn. Härmed avses sådana tjänster som normalt utförs av banker, finansbolag, fondkommissionärer och försäkringsbolag. Det är således inte bara de renodlat finansiella tjänsterna som in- och utlåning, valutatransaktioner och värdepappershandel m.m. som är undantagna från skatteplikt utan också vad man kan kalla konsulttjänster, dvs. upprättande av bouppteckningar, arvs- och gåvohandlingar och deklarationer etc. samt rådgivning av ekonomisk eller juridisk art. Från skatteplikt undantagna försäkringstjänster omfattar också återförsäkringsverksamhet och tjänster utförda av försäkringsmäklare.

Undantaget för finansiella tjänster är av okvalificerat slag. Detta innebär att de subjekt som omsätter finansiella tjänster inte har avdragsrätt för ingående mervärdeskatt, dvs. för den mervärdeskatt som belöper på förvärven av skattepliktiga insatsvaror och insatstjänster i verksamheten. Denna ingående (dolda) skatt, vilken kommer statskassan till del, ger upphov till s.k. kumulativa effekter. Med kumulativa effekter menas att skatten inkluderas i priset för de i sig mervärdeskattefria finansiella tjänsterna. Förbrukarna av dessa tjänster kan härigenom ändå sägas betala mervärdeskatt och denna skatt betraktas inte som ingående i en till mervärdeskatt skattskyldig förbrukares verksamhet. Skatten kommer därför att ingå i beskattningsunderlaget för de skattepliktiga varor och tjänster som denna sistnämnda förbrukare i sin tur omsätter. Den ingående, icke avdragsgilla, mervärdeskatten i den finansiella sektorn uppgår till avsevärda belopp.

Även om finansiella tjänster är undantagna från det mervärdeskattepliktiga området kan det med visst fog hävdas att sådana tjänster i vissa fall ändå beskattas. Detta resonemang bygger på följande. Uthyrning av en skattepliktig vara är enligt ML en skattepliktig tjänst. Med uthyrning avses även leasing. Med leasing menas ett hyresavtal som ofta innehåller ett serviceåtagande från leverantörens sida och leasingtagaren har ibland också rätt att vid leasingtidens slut överta äganderätten till den leasade varan mot betalning, varvid avdrag medges för erlagda leasingavgifter. Syftet med leasing är bl.a. att minska leasingtagarens anläggningskostnader. Under senare tid har s.k. sälj-leaseback-avtal blivit alltmer vanliga. Ett sådant avtal innebär att leasingtagaren säljer en maskin e.d. till lea-

singgivaren för att sedan leasa samma maskin. Syftet med transaktionen är att frigöra kapital hos leasingtagaren. Av det anförda framgår att leasing är en tjänst som står de finansiella tjänsterna nära. Den allt övervägande delen av leasingavgiften, vilken i sin helhet ingår i underlaget för beräkning av mervärdeskatt, utgör ersättning för leasingföretagets - ofta ett finansbolag - kapitalkostnader.

2.2 Bakgrund

Det nuvarande undantaget från mervärdeskatteplikt för finansiella tjänster kommenteras relativt kortfattat i Allmänna skatteberedningens betänkande "Nytt skattesystem" (SOU 1964:25), vilket ligger till grund för den svenska mervärdeskatten. Under rubriken "Personliga tjänster o likn" anför beredningen följande (s. 440 ff.).

> Bland dessa nu skattefria tjänster av personlig natur eller som tillhandahålles av fria yrkesutövare m.fl. förekommer renodlade konsumtionstjänster och tjänster, som enbart utnyttjas av näringsidkare ("produktiva tjänster"), men också tjänster, som utnyttjas av både allmänheten och näringslivet. En till detta område utvidgad skatteplikt vid övergång till mervärdebeskattning medför därför en ökad skatteintäkt endast vad gäller konsumtionstjänsterna. Då dessa tjänster redan nu träffas av viss skatt genom att de, som tillhandahåller dem, är att betrakta som konsumenter vid inköp för verksamheten, begränsas intäktsökningen till det mervärde, som ligger i priserna på tjänsteprestationerna i fråga.
>
> De "produktiva tjänsterna" medför ingen faktisk intäktsökning, eftersom med skatteplikt skulle följa avdragsrätt för de företagare, som tar sådan tjänst i anspråk. Motvet för att inrymma dessa tjänster under mervärdebeskattningen skulle därför i första hand vara, att

även i denna del eliminera kumulativa skatteverkningar. I allmänhet torde emellertid den ingående skattebelastningen vara av relativt underordnad betydelse och i sådant fall synes man kunna bortse från den kumulativa effekt, som skulle bli följden av en bestående skattefrihet. Är nämnda effekt ringa synes icke heller behöva befaras, att en bestående skattefrihet medför konkurrensstörningar eller stimulerar företagen att själva ombesörja dessa tjänsteprestationer i stället för att anlita fristående företagare.

För att dessutom ernå en önskvärd begränsning i nytillskottet av skattskyldiga synes därför utvidgningen av skatteplikten inom ifrågavarande område böra begränsas till sådana konsumtionstjänster som ger ett mera väsentligt intäktstillskott eller eljest är av sådan karaktär att en beskattning framstår som motiverad med hänsyn till skattens utformning i övrigt. Beträffande de "produktiva tjänsterna" synes utvidgningen kunna begränsas till sådana, där ett bestående undantag skulle medföra en mera betydande dubbelbeskattningseffekt. En utvidgning av skatteplikten härutöver kan emellertid vara motiverad av att nu skattefri tjänst normalt tillhandahålles av företagare, som även utför skattepliktig prestation. En utvidgning av skatteplikten skulle då förenkla skatteredovisningen genom att företagaren icke skulle behöva göra någon uppdelning av sin ingående skattebelastning på avdragsgilla och icke avdragsgilla belopp.

.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.

Bland tjänster, som tillhandahålles såväl allmänheten som näringslivet, må först nämnas tjänster av advokater, fastighetsmäklare, lantmätare och veterinärer samt tjänster, som tillhandahålles av djursjukhus, banker fondkommissionärer, försäkringsinrättningar, lånerörelser, vaktföretag m.fl. Olika skäl kan anföras för att bibehålla nuvarande skattefrihet för dessa tjänster och alltså endast beskatta inköpen för sådana verksamheter. En skatteplikt för dessa tjänster skulle medföra en icke obetydlig ökning av antalet skattskyldiga men ge en relativt ringa intäktsökning. I fråga om bank- och försäkringstjänster torde få beaktas andra än rent skattetekniska synpunkter. Vidare torde överlag gälla, att den ingående skattebelastningen för dessa slag av

verksamheter är av underordnad betydelse och därför knappast kan ha någon egentlig effekt på prissättningen.

Enligt beredningens uppfattning bör därför nuvarande skattefrihet för ifrågavarande tjänster bli bestående vid övergång till mervärdeskatt.

Beredningen menade sammanfattningsvis således att en skattefrihet för bl.a. finansiella tjänster inte skulle leda till några nämnvärda kumulativa effekter, att den skulle begränsa antalet skattskyldiga samt att den inte skulle medföra mer än obetydliga intäktsförluster. Härutöver antyddes att det också fanns andra skäl för en sådan skattefrihet. Man torde härvid ha avsett bl.a. den fördyring av bostadskostnaderna som eljest skulle följa.

Departementschefen anslöt sig utan vidare kommentarer till vad Allmänna skatteberedningen anfört i detta avseende (prop. 1968:100 s. 112).

2.3 Förslaget till reformerad mervärdeskatt

En av de mera väsentliga utgångspunkterna för skattereformen är att den reformerade mervärdeskatten skall utformas på så vis att den på bästa sätt gynnar den samhällsekonomiska effektiviteten. I prop. 1989/90:111 konstateras att en mervärdeskatt som omfattar all konsumtion av varor och tjänster och som innehåller en skattesats bäst motsvarar detta krav.

Under utredningsarbetet fann KIS också att principiella skäl talade för att även tjänsterna på den finansiella sektorn, dvs. bank-, finansierings- och försäkringstjänsterna, borde omfattas av mervärde-

skatteplikten. KIS konstaterade emellertid samtidigt att de skattetekniska svårigheterna vid en breddning av mervärdeskattebasen till att omfatta även den finansiella sektorn var särskilt stora och att de internationella aspekter som kan läggas på en sådan basbreddning var svåröverblickade. KIS fann att dessa frågor krävde en mer omfattande analys, vilken dock inte ansågs möjlig att göra inom den knappa tidsram som gällde för kommitténs arbete. KIS avstod därför från att lägga något förslag om en generell beskattning av tjänsterna på den finansiella sektorn, men förordade att frågan skulle göras till föremål för en utredning i särskild ordning.

Även om KIS, av skäl som här angivits, inte lade något förslag av innebörd att tjänsterna på den finansiella sektorn generellt sett skulle inrymmas i mervärdeskattebasen, kom den av kommittén föreslagna skatteplikten ändå att omfatta vissa tjänster som utförs av banker m.fl. och som därför i ett vidare perspektiv kan hänföras till det finansiella området. De tjänster som sålunda föreslogs bli mervärdebeskattade i framtiden är de ekonomiska och juridiska konsulttjänsterna, dvs. tjänster som utförs bl.a. av bankernas notariatavdelningar. Exempel på tjänster som här avses är upprättade av deklarationer, testamenten, olika former av avtal och andra liknande handlingar samt skatte- och annan ekonomisk eller juridisk rådgivning. KIS förslag i denna del skall ses mot bakgrund av att bl.a. revisions- och advokatbyråernas verksamhet föreslogs bli mervärdebeskattade. Konkurrensneutralitetssträvandena kräver då att motsvarande verksamhet skall beskattas även när den utförs av andra subjekt som t.ex. bankerna.

I prop. 1989/90:111 föreslås, i enlighet med vad KIS anfört, att finansiella tjänster och försäkringstjänster undantas från mervärdeskatteplikten. Detta har i lagförslaget uttryckts som att bank- och finansieringstjänster samt värdepappershandel och därmed jämförlig verksamhet liksom försäkringstjänster undantas från skatteplikt. Med bank- och finansieringstjänster avses därvid finansiella tjänster som in- och utlåningstjänster och betalningsförmedling. Med värdepappershandel och därmed jämförliga tjänster avses omsättning och förmedling av aktier, andra andelar och fordringar, vare sig de representeras av värdepapper eller ej. Undantagen från skatteplikt gäller såväl den traditionella som den dokumentlösa värdepappershandeln. Undantaget för bank- och finansieringstjänster omfattar, enligt förslaget, inte notariatverksamhet. I detta begrepp innefattas normalt bl.a. förvaltning av värdepapper, förvaltning av lån för annan part, förvaltning av omyndigs medel, juridiska tjänster åt kunder samt andra rådgivningstjänster. Värdepappershandeln skall dock, enligt förslaget, alltid vara skattefri, således också i den mån sådan handel bedrivs av en banks notariatavdelning. Det innebär att den föreslagna skatteplikten för notariatverksamhet inte omfattar courtageavgifter vid förmedling av värdepapper. Med försäkringstjänster avses, enligt förslaget, även återförsäkringsverksamhet och tjänster utförda av försäkringsmäklare.

3. Omsättningsskatten på vissa värdepapper

3.1 Gällande rätt

Enligt lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper (LVP) skall skatt betalas på omsättning av vissa värdepapper.

Skatteplikten omfattar omsättning av

a) aktier, konvertibla skuldebrev, skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning, skuldebrev förenade med optionsrätt till köp av aktier, teckningsbevis, interimsbevis, emissionsbevis, inköpsrättsbevis, optionsbevis, terminskontrakt som avser aktier, aktieindex eller konvertibla skuldebrev,
b) köp- och säljoptioner som avser aktier, aktieindex eller konvertibla skuldebrev,
c) svenska statens premieobligationer samt köp- och säljoptioner och terminskontrakt som avser sådana värdepapper,
d) utländska värdepapper som kan jämställas med värdepapper som avses i a) - c).

Lagen gäller även överlåtelse av sådana rättigheter eller skyldigheter som angivits ovan och beträffande vilka registrering eller liknande förfarande tillämpas i stället för utfärdande eller överlämnande av skriftlig handling. Sådan s.k. papperslös

handel förekommer med t.ex. standardiserade optioner och terminskontrakt.

Skattskyldigheten åvilar enligt LVP dels fondkommissionär som sluter avtal om omsättning eller medverkar till sådana avtal och dels den som är bosatt i Sverige och som utan att vara fondkommissionär under ett halvt kalenderår omsätter värdepapper till ett värde av minst 500 000 kr. Skattskyldigheten inträder när avslut sker, dvs. när ett bindande avtal om överlåtelse träffas.

De transaktioner som beskattas är köp och byte. Ett köp anses innefatta ett säljled och ett köpled och ett byte dubbla sälj- och köpled. Med köp avses även förvärv genom tillskott (apport) av värdepapper i samband med bildande av aktiebolag, vid nyemission eller vid emission av konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Med köp avses vidare utställande av köp- och säljoptioner, ingående av terminskontrakt samt återköp och återförsäljning (kvittning) av dessa instrument. Förvärv av aktier genom aktieteckning vid bolags bildande eller vid fond- och nyemissioner anses däremot inte som en skattepliktig omsättning. Detsamma gäller utgivande av skuldebrev i samband med att lån emitteras och inlösen av skuldebrev med anledning av att skulder regleras. Bortsett från utställande av köp- och säljoptioner samt ingående av terminskontrakt är förvärv vid nyutgivning av värdepapper alltså inte att anse som köp eller byte. Om en fondkommissionär tecknar sig för en del eller samtliga nyemitterade aktier bör enligt riksskatteverkets anvisningar (RSV Ip 1988:2) inte heller kommissionärens vidareförsäljning av dessa aktier anses medföra skatteplikt, när för-

säljningen sker inom den tid och på de villkor som bestämts för emissionen.

När en skattepliktig omsättning har ägt rum skall skatt betalas såväl i säljledet som i köpledet. Skatt utgår dock inte för en fondkommissionärs led när han för egen räkning omsätter värdepapper. Med handel för egen räkning avses den handel som sker mot eget handelslager.

Omsättningsskatt utgår inte vid sådana koncerninterna överlåtelser som enligt 2 § 4 mom. nionde stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt är undantagna från realisationsvinstbeskattning.

Skatt utgår efter viss procent av vederlaget efter avdrag för kostnader. Skatten på omsättning av aktier är 2 % av överlåtelsesumman (vederlaget). Denna skattesats gäller även konvertibla skuldebrev och skuldebrev som är förenade med optionsrätt till nyteckning eller till köp av aktier samt teckningsbevis och övriga omsättningsskattepliktiga bevis på aktiemarknaden.

Vid omsättning av terminskontrakt på aktiemarknaden utgår skatt med 2 % av det avtalade priset på den egendom som terminskontraktet avser.

Vid omsättning av optioner på aktiemarknaden utgår skatt med 4 % av vederlaget för optionen vid utställande och vid kvittning.

För premieobligationer eller optioner och terminskontrakt som avser sådana obligationer är skatten 0,3 % av vederlaget.

De angivna procenttalen avser skattesatsen sammantaget för köp- och säljledet.

Riksskatteverket är beskattningsmyndighet för omsättningsskatten på värdepapper.

Regler för förfarandet vid beskattningen finns i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter och i förordningen (1984:247) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Den som är skattskyldig enligt LVP skall vara registrerad hos RSV och måste lämna deklaration för varje redovisningsperiod. För fondkommissionär är redovisningsperioden en kalendermånad och för annan skattskyldig omfattar redovisningsperioden ett halvt kalenderår. Bestämmelser om skyldighet att upprätta avräkningsnota vid överlåtelse genom köp eller byte av fondpapper finns i lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden. I avräkningsnotan bör omsättningsskatten på värdepapper anges särskilt för varje transaktion.

Skattebrottslagen (1971:69) och förmånsrättslagen (1970:979) gäller i fråga om omsättningsskatten på värdepapper. Skatten anses även hänförlig till en sådan speciell skatt till det allmänna, för vilken avdrag kan medges enligt kommunalskattelagen. Skatten är således avdragsgill i förvärvskällan jordbruksfastighet eller rörelse om den utgör driftskostnad. Den är vidare avdragsgill vid realisationsvinstbeskattningen.

Statens intäkter från omsättningsskatten på värdepapper uppgick under år 1989 till ca 5,7 miljarder kr. Under år 1989 omfattade dock skatteplikten ock-

så omsättningen av vissa värdepapper på penning- och obligationsmarknaden liksom även fondkommissionärernas omsättning för egen räkning. De skatteintäkter som under året belöpte på sådan, numera skattefri, omsättning kan beräknas till ca 430 milj.kr.

3.2 Bakgrund

Tidigare utgick en omsättningsskatt i form av en fondstämpel vid köp och byte av s.k. fondpapper, dvs. aktier och obligationer m.m. Skatten uppgick till 0,3 % av försäljningsvärdet när det gällde aktier. I samband med överlåtelsen upprättades en avräkningsnota för kontroll av beskattningen och av handeln med dessa värdepapper. Skatten slopades vid utgången av år 1979 av främst tekniska och administrativa skäl.

Som ett led i regeringen ekonomisk-politiska åtgärder föreslogs i prop. 1983/84:48 en ökning av skatteuttaget på handeln med aktier i två skilda avseenden. Dels föreslogs en skärpning av realisationsvinstbeskattningen på börsaktier som innehafts två år eller längre och dels föreslogs en ny omsättningsskatt på aktier, konvertibla skuldebrev och vissa andra värdepapper på aktiemarknaden. I propositionen angavs att aktieomsättningen under de senaste åren stigit mycket kraftigt och att kursuppgången också varit stark. Av fördelningspolitiska skäl ansågs det därför rimligt att aktieomsättningen och de vinster som framkommit i aktiehandeln skulle lämna ett större bidrag till det allmännas inkomster.

LVP trädde i kraft den 1 januari 1984. Skatt utgick till en början med 1 % av vederlaget för varje omsättning dvs. med 0,5 % på säljledet och 0,5 % på köpledet. Skatten träffade både sådan aktiehandel som sker under medverkan av fondkommissionärer och s.k. direktaffärer, dvs. transaktioner utan sådan medverkan. I sistnämnda fall begränsades dock skattskyldigheten till handel med en omslutning av minst 500 000 kr. per kalenderhalvår. Som fondkommissionärer räknades de banker och aktiebolag som av bankinspektionen medgivits tillstånd att i eget namn utöva handel med värdepapper för annans räkning. Fondkommissionärerna hade rätt att hålla ett visst eget lager av värdepapper för att underlätta fondkommissionärsverksamheten, dvs. att handla för egen räkning, utan att behöva betala skatt för sitt led.

Under riksdagsbehandlingen (SkU 1983/84:11) av lagförslaget om omsättningsskatt på värdepapper uppvaktade representanter för Svenska bankföreningen och för fondkommissionärerna skatteutskottet med begäran om att vissa typer av aktieaffärer som omfattades av regeringens förslag borde undantas från omsättningsskatt. Enligt bankföreningen borde valutautlännings - varmed avsågs fysisk och juridisk person med hemvist utanför Sverige - handel undantas från omsättningsskatt. Vidare ansåg föreningen att omsättningen av utländska aktier och värdepapper borde undantas från skatteplikt. Som skäl åberopades att det annars förelåg risk för att utländska aktieplacerares affärer skulle dras från Sverige och för att konkurrenssituationen för svenska banker och svenska fondkommissionärer på den utländska aktiemarknaden kunde komma att allvarligt försämras. Skatteutskottet, som uttalade

viss förståelse för de framförda synpunkterna, ansåg sig dock inte fullt ut kunna bifalla de framställda kraven. I enlighet med vad skatteutskottet förordat utformades det aktuella lagrummet i LVP så att om den för vars räkning kommissionären medverkar inte är bosatt i Sverige, skall skatt inte betalas för dennes led när omsättningen avser utländska värdepapper. Utskottet hade undersökt möjligheterna att medge längre gående befrielse från skatt men funnit att undantagsregler av den innebörden skulle medföra kontrollproblem och risk för missbruk. Utskottet ansåg därför att man i vart fall i ett inledningsskede och tills närmare erfarenheter vunnits av den nya lagstiftningen borde begränsa skattefriheten på det sätt som skedde.

Skatt utgår sålunda inte på en valutautlännings led när denne köper eller säljer utländska värdepapper genom en svensk fondkommissionär. Däremot utgår skatt på valutautlänningens led när denne omsätter svenska värdepapper genom en svensk fondkommissionär. Likaså tas skatt generellt ut - dvs. både på svenska och utländska värdepapper, med eller utan medverkan av fondkommissionär - på en valutainlännings (fysisk eller juridisk person med hemvist i Sverige) led då denne uppträder som köpare eller säljare.

Under utskottsbehandlingen aktualiserades även ett problem av annan art. Industriförbundet framhöll att även sådana omsättningar som av exempelvis strukturella eller marknadstekniska skäl sker inom en aktiebolagskoncern skulle komma att träffas av skatt i samma omfattning som omsättning mellan utomstående. För att inte önskvärda strukturomvandlingar inom näringslivet skulle motverkas tillkom

därför, i enlighet med vad skatteutskottet förordat, ett stadgande av innebörd att skatt inte skall tas ut på sådana koncerninterna överlåtelser som enligt 2 § 4 mom nionde stycket lagen om statlig inkomstskatt är undantagna från realisationsvinstbeskattning.

Sedan LVP infördes har skattesatsen höjts. Sålunda fördubblades skatten den 1 juli 1986, vilket innebar att säljare och köpare sammanlagt skulle betala 2 % av vederlaget i skatt. Som skäl för höjningen åberopades statsfinansiella och fördelningspolitiska skäl samt att den senaste tidens starka kursutveckling klart visade att utrymme fanns för en höjning av skatten (prop. 1985/86:140).

LVP har sedan sin tillkomst utvidgats till att omfatta vissa nya värdepapper. Vid lagens tillkomst beskattades omsättning av aktier, konvertibla skuldebrev, skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning, interimsbevis, teckningsrättsbevis, optionsbevis och delbevis. Fr.o.m. den 1 juli 1986 blev omsättning av skuldebrev förenade med optionsrätt till köp av aktier, inköpsrättsbevis, teckningsbevis samt köp- och säljoptioner avseende aktier och konvertibla skuldebrev skattepliktiga. Dessa värdepapper ansågs vara jämförbara med de redan skattepliktiga genom att de är bärare av likartade rättigheter. Handeln med instrumenten hade kommit att få en sådan omfattning att man ansåg att det fanns skäl att låta även dem omfattas av LVP. I samband med denna ändring ersattes också de tidigare angivna begreppen teckningsrättsbevis och delbevis med begreppet emissionsbevis, varigenom även omsättning av bevis om företrädesrätt att delta i emission av konvertibla skuldebrev och

skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning blev skattepliktig.

Den 1 juli 1987 (prop. 1986/87:150) blev omsättning av köp- och säljoptioner som avser aktieindex (s.k. indexoptioner) samt terminskontrakt som avser aktier, aktieindex eller konvertibla skuldebrev skattepliktig. Handeln med standardiserade optioner hade vid denna tid kommit att utvecklas mycket snabbt såväl omsättningsmässigt som i fråga om introduktionen av nya instrument. De nya inslagen i form av indexoptioner och standardiserade terminskontrakt ansågs förete sådana likheter med köp- och säljoptioner avseende aktier vilka redan omfattades av beskattningen, att omsättningsskatt borde tas ut även på dessa nya transaktioner, detta inte minst för att undvika snedvridningseffekter.

Den 1 januari 1989 (prop. 1987/88:156) utvidgades skattebasen ytterligare. LVP kom nu att omfatta även omsättning av värdepapper på penning- och obligationsmarknaden. Det undantag som hade gällt för fondkommissionärers handel för egen räkning på aktiemarknaden slopades. Enligt de nya reglerna skulle skatt på egenhandeln på såväl aktiemarknaden som penning- och obligationsmarknaden i stället utgå med en till hälften reducerad skattesats. Skatten kom nu också att omfatta omsättning av räntebärande löpande skuldebrev, räntebärande enkla skuldebrev som utgör s.k. masspapper samt premieobligationer. Skatt skulle vidare tas ut vid handel med terminskontrakt samt köp- och säljoptioner som avser de skattepliktiga värdepapperen. Överlåtelser där riksbanken och riksgäldskontoret var avtalspart undantogs från beskattning.

Den 15 april 1990 inskränktes skatteplikten för omsättning av värdepapper. De nya reglerna innebar dels att skatteplikten för omsättning av värdepapper på den s.k. penning- och obligationsmarknaden, med undantag för premieobligationer, slopades och dels att fondkommissionärernas omsättning för egen räkning av skattepliktiga värdepapper undantogs från beskattningen.

Den slopade skatteplikten för omsättning av värdepapper på penning- och obligationsmarknaden motiverades av departementschefen på följande sätt (prop. 1989/90:83 s. 8).

De problem som motiverade utvidgningen av värdepappersskatten till att också omfatta penning- och obligationsmarknaden har minskat i betydelse eller försvunnit. Omsättningen har minskat markant som följd av en rad faktorer och marknaden har mognat i olika avseenden. Skattereformen kommer att medföra att beskattningen av den finansiella sektorn effektiviseras. Samtidigt har slopandet av valutareglerings och den fortgående internationella integrationen på det finansiella området förstärkt behovet av en väl fungerande penning- och obligationsmarknad i Sverige. Jag anser därför att omsättningsskatten på penning- och obligationsmarknaden nu har fyllt sitt syfte och att den därmed kan avskaffas.

Den slopade beskattningen av fondkommissionärernas omsättning för egen räkning motiverades med behovet av att möjliggöra en utvidgning av den s.k. market maker-handeln i Sverige. Ett avskaffande av beskattningen ansågs dessutom förbättra likviditeten på börsen samtidigt som servicen mot de små aktiespararna skulle förbättras.

I prop. 1989/90:111 har föreslagits att omsättningsskatten på aktier skall halveras från och med den 1 januari 1991. Motiven för förslaget är följande. Aktiviteten på börsen, framför allt vad gäl-

ler aktier i små och medelstora företag, har dämpats under senare år. Kursutvecklingen har också varit betydligt mer dämpad under senare tid. Fondbörsens roll som en likvid marknadsplats för svenska aktier är av stor betydelse för en fortsatt god riskkapitalförsörjning. Slopandet av valutareglerningen och den fortgående internationella integrationen på det finansiella området förstärker behovet av en väl fungerande aktiemarknad. Skattereformen kommer att medföra att beskattningen av den finansiella sektorn effektiviseras.

4. Stämpelskatten på aktier

Enligt lagen (1984:405) om stämpelskatt på aktier utgår sådan skatt i samband med bildande av aktiebolag eller vid ökning av aktiekapitalet i ett befintligt aktiebolag. Det är aktiebolaget som är skyldigt att erlägga skatten. Skattskyldigheten inträder vid registreringen av det skattepliktiga förfarandet.

Enligt huvudregeln utgår stämpelskatt med två procent av aktiernas nominella belopp. Denna huvudregel gäller alltid i samband med aktiebolagsbildning. När det gäller ökning av aktiekapitalet finns kompletterande regler. Vid sådan händelse skall, om ett högre belopp har betalats för aktierna än det nominella beloppet, skatten beräknas på detta högre belopp. Vid utbyte av skuldebrev mot aktier där ett högre belopp har betalats för skuldebreven än vad som motsvarar aktiernas nominella värde, skall skatten beräknas på det högre beloppet. Syftet med de kompletterande reglerna är att beskatta de vid nyemissioner och vid konvertering av skuldebrev mot aktier vanligt förekommande överkurserna.

För det fall att betalning för vissa aktier skett genom tillskott av apportegendom skall skatt för dessa aktier erläggas med motsvarande belopp som den skatt som utgår för de aktier som betalats med pengar. Om samtliga aktier helt eller delvis har

betalats med apportegendom skall skatten beräknas med ledning av aktiernas nominella belopp eller, om det är högre, på det belopp som har betalats för aktierna utöver apportegendomen.

5. Internationella förhållanden

5.1 Allmänt

Den indirekta beskattningen av den finansiella sektorn har varit föremål för utredningar och diskussioner i många länder. Beskattningen av denna sektor har, där den alls förekommer, utformats på flera olika sätt.

Det finns för närvarande inte något land som generellt beskattar finansiella tjänster inom ramen för gällande mervärdeskattesystem. Däremot förekommer det i några länder att vissa särskilt angivna tjänster som kan hänföras till det finansiella området ingår i mervärdeskattebasen. Möjligheterna till att med generell verkan inlemma de finansiella tjänsterna i skattebasen har utretts i bl.a. Nya Zeeland och Kanada. Utredningarna har dock inte lett till någon mer omfattande lagstiftning.

Ett flertal länder tillämpar ett system med stämpelavgifter på finansiella tjänster. Sålunda förekommer det att bl.a. kreditgivning och försäkringsgivning beläggs med stämpel.

Omsättningsskatter i samband med värdepappershandel förekommer på flera håll i Europa. Dessa skatter skiljer sig emellertid åt i väsentliga avseenden såväl vad gäller skattebasens omfattning som skat-

tesatsens storlek.

Det finns också länder som riktar en slags indirekt beskattning inte mot de finansiella tjänsterna utan mot subjekten på den finansiella sektorn. Beskattningsunderlaget har i dessa fall väsentligt olika utformning.

I den fortsatta framställningen i detta avsnitt följer en genomgång av förhållandena inom EG och i några olika länder avseende den indirekta beskattningen på det finansiella området.

5.2 Mervärdeskatt på finansiella tjänster

5.2.1 EG:s sjätte mervärdeskattedirektiv

EG har som målsättning att till den 1 januari 1993 förverkliga den s.k. inre marknaden, dvs. att upprätta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för människor, varor, tjänster och kapital. En förutsättning för den inre marknaden är att gränskontrollerna kan avskaffas och en sådan ordning förutsätter i sin tur bl.a. att medlemsstaterna inför ett i stort sett enhetligt mervärdeskattesystem. Samtliga EG-stater har mervärdeskatt. Arbetet med att harmonisera skattebasen för mervärdeskatterna påbörjades redan under 1960-talet. Det har bl.a. resulterat i EG:s sjätte direktiv som antogs den 17 maj 1977. Direktivet, som sedan sin tillkomst varit föremål för omarbetningar i olika hänseenden, innehåller bestämmelser om mervärdeskattebasens omfattning. Medlemsstaterna skall anpassa sin lagstiftning till direktivets bestämmelser och avsikten är att denna anpassning skall vara genom-

förd före utgången av år 1992. Direktivet innehåller nämligen övergångsbestämmelser som medger att en medlemsstat beträffande vissa uppräknade transaktioner tills vidare har fått behålla regler som avviker från direktivets såvitt avser bl.a. skatteplikten. Övergångsbestämmelserna stadgar också att en medlemsstat inte i något fall får ändra sin nationella lagstiftning rörande mervärdeskatteplikten m.m. på ett sätt som fjärmar regelsystemet från det som anges i direktivet. I juli 1989 antogs EG:s artonde mervärdeskattedirektiv. Detta direktiv innehåller en tidsplan för avvecklingen av övergångsbestämmelserna i sjätte direktivet och innebär att medlemsstaterna i vissa fall har att anpassa den nationella lagstiftningen till sjätte direktivets bestämmelser redan tidigare än den 31 december 1992.

Enligt sjätte direktivet undantas finansiell verksamhet från det skattepliktiga området om den avser

- beviljande av och handel med krediter samt förvaltning av sådana av kreditgivaren;
- beviljande av och handel med kreditgarantier samt förvaltning av sådana av garantiutfärdaren;
- transaktioner, inkl. handel, rörande inlånings- och checkkonton, betalningsuppdrag, fordringar, checkar och andra löpande skuldebrev, dock inte inkasso- eller factoringverksamhet;
- transaktioner, inkl. handel, rörande utländsk valuta, sedlar och mynt i egenskap av lagliga betalningsmedel, således inte samlarföremål; med "samlarföremål" menas guld-, silver- eller andra metalliska mynt och sedlar, vilka normalt inte används som betalningsmedel, eller mynt av numismatiskt intresse;

- transaktioner, inkl. handel men exkl. förvaltning och förvaring, med aktier, andelar i bolag och föreningar samt andra värdepapper med undantag av:
  - dokument med rätt i varor,
  - rätter eller värdepapper med anknytning till fast egendom vilka av medlemsländerna får jämställas med skattepliktiga varor;
- förvaltning av sådana speciella investeringsfonder som särskilt definieras av medlemsländerna;

Det angivna undantaget för finansieringstjänster är dock inte obligatoriskt i den meningen att den ifrågavarande verksamheten inte i något fall kan inrymmas i skattebasen. Sjätte direktivet stadgar nämligen en möjlighet för respektive medlemsstat att medge ett subjekt frivilligt inträde för skattskyldighet för bl.a. finansieringsverksamhet. De enskilda medlemsstaterna ges också möjlighet att begränsa omfånget av denna valfrihet liksom att fastställa närmare bestämmelser om hur den får utnyttjas. Belgien, Frankrike och Västtyskland har utnyttjat möjligheten att mervärdebeskatta finansieringstjänster i viss begränsad omfattning. Den tekniska utformningen av denna beskattning framgår av ländersammanställningen nedan. EG-kommissionen anser det emellertid inte vara tillfredsställande att området beskattas på olika sätt inom gemenskapen. Kommissionen har därför lagt fram ett förslag innebärande att undantaget för finansieringstjänster skall vara obligatoriskt. Enligt förslaget skall medlemsländerna ha anpassat sig till denna nyordning senast vid utgången av 1992. Detta förslag har dock ännu inte antagits. Förslaget har också mött kritik från bankorganisationer i medlemsstaterna. Anledningen till kritiken är främst att

bankerna vill komma i åtnjutande av den avdragsrätt för ingående mervärdeskatt som följer av mervärdeskatteskyldighet. Härtill kommer att många företag breddar sin verksamhet till att även avse tjänster på finansieringsområdet och dessa företag ställer krav på att hela deras verksamhet skall omfattas av mervärdeskatteskyldighet. Det kan mot den angivna bakgrunden inte helt uteslutas att skattebasen kan komma att breddas till att också avse hela eller i vart fall stora delar av finansieringsområdet och att detta regelverk görs obligatoriskt. En sådan ordning förutsätter dock att vissa svåra tekniska problem, som t.ex. beskattningsvärdets utformning vid kreditgivning och vid valutatransaktioner m.m., kan lösas. Kommissionen har, enligt uppgift huvudsakligen på grund av tidsbrist, ännu inte inlett något arbete i syfte att kartlägga och lösa sådana tekniska problem. Kommissionens förslag att undantaget för finansieringstjänster skall vara obligatoriskt bör måhända ses mot bakgrund bl.a. av den tidspress som präglat arbetet med att skapa ett för gemenskapen enhetligt mervärdeskattesystem.

Sjätte direktivet stadgar att försäkringsverksamhet skall undantas från det skattepliktiga området. Undantaget omfattar försäkrings- och återförsäkringstransaktioner och inkluderar också tjänster av försäkringsmäklare och förmedlare som utförs i samband med sådana transaktioner. Undantaget för försäkringsverksamhet är obligatoriskt i så måtto att det - i motsats till vad som är fallet beträffande finansieringsverksamhet - saknas möjlighet för de enskilda medlemsstaterna att medge frivilligt inträde.

6.2.2 Danmark

I dansk mervärdeskatterätt omfattar skatteplikten alla varor och tjänster som inte särskilt undantagits. Bland de undantagna tjänsterna märks bl.a. bank-, finansierings- och försäkringsverksamhet. Undantaget omfattar i princip alla tjänster som tillhandahålls av banker och försäkringsbolag m.fl. Dock gäller att bankernas uthyrning av bankfack är en skattepliktig tjänst.

Den danska mervärdeskattelagens undantag för bank- och finansieringsverksamhet är mer omfattande än motsvarande undantag i EG:s sjätte direktiv, dvs. det direktiv som reglerar skattebasens innehåll och omfattning i gemenskapens mervärdeskattesystem. I övergångsregler till sjätte direktivet ges medlemsländerna möjlighet att under viss tid avvika från den i direktivet angivna skattebasen. I 18:e direktivet har, som anförts tidigare, denna möjlighet inskränkts såvitt avser bl.a. bank- och finansieringsverksamhet. Detta torde, enligt bedömare på det danska skatteministeriet, för Danmarks del innebära att man, med tillämpning från och med den 1 januari 1991, får utöka det mervärdeskattepliktiga området till att även omfatta deponering och förvaltning av värdepapper samt förvaltning av krediter och kreditgarantier av annan än den som lämnat krediten. Detta innebär att t.ex. bankernas notariatverksamhet och värdepapperscentralens verksamhet kommer att mervärdebeskattas.

Danmark införde år 1987 en slags indirekt beskattning riktad mot vissa verksamheter och bland dem företagen på den finansiella sektorn. Beskattningen, som närmast kan jämföras med en arbetsgivarav-

gift, står mervärdeskatten mycket nära. Beskattningen beskrivs i avsnitt 5.3.1.

5.2.3 Norge

I Norge är mervärdeskattelagen uppbyggd på så sätt att endast i lagen särskilt angivna tjänster ingår i skattebasen. Finansiella tjänster nämns inte och är därför undantagna. Tillhandahållarna av finansiella tjänster har inte i något fall rätt till avdrag för ingående skatt.

I Norge pågår för närvarande en utredning i syfte att bredda mervärdeskattebasen. Utredningen väntas lägga sitt betänkande i slutet av maj 1990. Enligt uppgift överväger man inom utredningen att föreslå att avgiftsbelagda finansiella tjänster av rådgivningskaraktär, som t.ex. notariattjänster, skall inrymmas i skattebasen. Dessutom har man i utredningen diskuterat möjligheterna att mervärdebeskatta avgiftsbelagda tjänster som kan hänföras till betalnings- och annan liknande förmedling. De tjänster som närmast avses härmed är post- och bankgiro men också värdepappersförmedling mot avgift. Detta innebär bl.a. att det courtage som utgår i samband med t.ex. aktieaffärer kan komma att föreslås bli mervärdebeskattat. Det förefaller däremot inte som om utredningen avser att föreslå någon beskattning av tjänster i anslutning till kreditförmedling. Sistnämnda övervägande är, enligt uppgift, främst motiverat av skattetekniska orsaker, men också av det förhållandet att den finansiella sektorn i Norge för närvarande brottas med ekonomiska svårigheter.

5.2.4 Finland

Den allmänna konsumtionsskatten i Finland skiljer sig på några punkter från motsvarande skatter i övriga nordiska länder. Den finska omsättningsskatten är inte någon mervärdeskatt i egentlig mening. Skatten har emellertid många drag gemensamma med en mervärdeskatt.

Den finska omsättningsskatten riktar sig mot omsättningen av varor och sådana tjänster som har direkt anknytning till varor såsom förfärdigande, ändring och reparation. Tjänster som saknar sådan direkt anknytning till varuområdet är i princip inte skattepliktiga. Till de icke skattepliktiga tjänsterna hör tjänsterna på den finansiella sektorn. Den som tillhandahåller sådana tjänster har inte rätt till avdrag för den skatt som belöper på insatsvaror.

5.2.5 Storbritannien

Den brittiska mervärdeskattelagstiftningen innehåller ett undantag för bank-, finansierings- och försäkringstjänster. Undantaget är obligatoriskt i den meningen att lagstiftningen - till skillnad mot EG:s sjätte direktiv och de nationella mervärdeskattelagarna i t.ex. Västtyskland och Frankrike - inte medger någon möjlighet till frivilligt inträde i mervärdeskattesystemet för subjekten på den finansiella sektorn. Förhållandena i Storbritannien överensstämmer således i denna del med dem i Sverige vilket innebär att banker och försäkringsbolag m.fl. alltid belastas av den mervärdeskatt som be-

löper på insatsvaror. Storbritannien motarbetar för övrigt de strävanden som finns i andra länder inom EG att tvinga medlemsländerna att införa en möjlighet till frivilligt inträde. Anledningen härtill är främst de stora skatteintäktsförluster - ca 1 miljard pund - som för Storbritannien skulle följa om möjligheten till frivilligt inträde utnyttjades fullt ut.

I Storbritannien finns sedan några år tillbaka en möjlighet för ägare av kontors- och industrifastigheter att frivilligt gå med i mervärdeskattesystemet. Ett sådant frivilligt inträde innebär att ägaren har rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt. Samtidigt skall dock utgående skatt påföras det vederlag som ägaren betingar sig i samband med uthyrning. Reformen har inneburit att många av de subjekt på den finansiella sektorn som hyr sina lokaler har drabbats av en i deras verksamhet icke avdragsgill mervärdeskatt på hyreskostnaderna.

Trots det generella undantaget i brittisk mervärdeskattelagstiftning för bank- och finansieringstjänster finns det vissa tjänster på det finansiella området som beskattas. Hit hör notariattjänster och allmän finansiell rådgivning såvida avgiften för tjänsten överstiger 10 pund. Tidigare mervärdebeskattades också fondkommissionärernas verksamhet. Mervärdeskatt utgick nämligen på det courtage kommissionärerna betingade sig vid värdepappersaffärer. Skattesatsen var därvid densamma som den som i allmänhet gäller, dvs. 15 %. I linje med EG-kommissionens förslag till direktiv har man i Storbritannien dock beslutat att även denna verksamhet skall vara undantagen från mervärdesskatt, en reform som trädde i kraft den 1 januari 1990. Reformen torde

inte medföra någon betydande skatteintäktsförlust eftersom kommissionärerna under senare tid i allt mindre utsträckning betingar sig courtage för sina tjänster. De förmedlar inte längre så många affärer, utan de köper och säljer i stället mot det egna lagret. Kommissionärens "arvode" utgörs därvid av spreaden, dvs. skillnaden mellan köp- och säljkurs. Detta "arvode" omfattas inte - och har aldrig omfattats - av mervärdeskatten.

Det brittiska mervärdeskattesystemet erbjuder möjligheten att lyfta av den ingående mervärdesskatt som belöper på sådana finansiella tjänster som exporteras. Med export menas härvid att tjänsten skall vara direkt avsedd för verksamhet utanför EG eller direkt relaterad till gods avsett för export utanför gemenskapen.

5.2.6 Västtyskland

Finansiella tjänster, däri inbegripet försäkringstjänster, är enligt huvudregeln undantagna från skatteplikt i det västtyska mervärdeskattesystemet. Tillhandahållarna av sådana tjänster saknar därvid i princip rätt till avdrag för ingående skatt.

Västtyskland har emellertid utnyttjat den möjlighet som ges enligt EG:s sjätte direktiv att medge subjekten på bank- och finansieringsområdet frivilligt inträde i mervärdeskattesystemet. Enligt västtysk mervärdeskattelagstiftning innebär ett sådant frivilligt inträde att subjekten skall debitera utgående skatt endast på tjänster som tillhandahålls mervärdeskatteskyldiga kunder, en skatt som således är avdragsgill i dessa kunders mervärdeskatteredo-

visning. Samtidigt får subjekten avdrag för hela eller delar av sin ingående mervärdeskatt. Systemet leder således till skatteintäktsförluster för staten jämfört med vad som inflyter om den ovan angivna huvudregeln tillämpas. Syftet med systemet torde vara att undanröja kumulativa effekter och därmed stärka de finansiella institutionernas konkurrensställning.

Oavsett frivilligt inträde eller ej har den som tillhandahåller bank- och finansieringstjänster för export rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt. Med export avses i detta fall att tjänsten skall vara riktad mot konsumenter som är verksamma utanför EG eller vara direkt relaterad till gods avsett för export utanför EG.

5.2.7 Frankrike

Bank-, finansierings- och försäkringstjänster omfattas enligt huvudregeln inte av skatteplikt i det franska mervärdeskattesystemet. Mervärdeskattelagen ger emellertid banker och vissa andra kreditinstitut möjlighet till frivilligt inträde i systemet. Ett institut som beviljats sådant frivilligt inträde skall debitera mervärdeskatt på alla avgiftsbelagda tjänster. Skatt utgår således på bl.a. uppläggningsavgifter och betalningsförmedlingsavgifter. Däremot skall mervärdeskatt inte debiteras på sådana tjänster för vilka institutet "tar betalt" genom ränta, spread eller liknande. Den som beviljats frivilligt inträde har rätt till avdrag för viss del av den ingående mervärdeskatten. Avdrag medges därvid med ett belopp som står i proportion till avgiftsintäkternas andel av de sammanlagda in-

täkterna. Enligt uppgift medges avdrag med 10-20 % av den totala ingående skatten. Flertalet franska kreditinstitut har medgivits frivilligt inträde i marvärdeskattesystemet.

Oavsett om frivilligt inträde i mervärdeskattesystemet medgivits eller ej har den som tillhandahåller försäkringstjänster eller vissa bank- och finansieringstjänster direkt relaterade till gods avsett för export utanför EG rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt.

5.2.8 Israel

Under åren 1976-79 gjorde Israel ett försök att inlemma de finansiella tjänsterna i mervärdeskattebasen. Detta skedde genom den s.k. additionsmetoden, dvs. det beskattade mervärdet beräknades genom summering av i huvudsak lönekostnader och vinst hos de företag som tillhandahöll finansiella tjänster. Företagen hade inte rätt till avdrag för ingående skatt. Den utgående skatten debiterades inte särskilt och var därför inte heller avdragsgill för mervärdeskatteskyldiga konsumenter.

Den beskrivna metoden övergavs av flera skäl. Den ansågs bryta "mervärdeskattekedjan" i det egentliga mervärdeskattesystemet, varför metoden också ansågs vara i princip främmande för detta system. Metoden ansågs vidare skapa kumulativa effekter samt också konkurrensfördelar för utländska tillhandahållare av de ifrågavarande tjänsterna.

Den metod som nu beskrivits ersattes år 1979 av en särskild, från mervärdeskatten fristående, beskatt-

ning av subjekten på den finansiella sektorn (se avsnitt 5.3.3).

5.2.9 Nya Zeeland

På Nya Zeeland har frågan om mervärdeskatt på finansiella tjänster, inkl. försäkringstjänster, varit föremål för en statlig utredning. Utredningen ledde till att tjänster avseende sakförsäkring inrymdes i mervärdeskattesystemet. Bank-, finansierings- och livförsäkringstjänster omfattas däremot inte av skatteplikten och tillhandahållarna av dessa tjänster har heller inte rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt.

Vad avser beskattning av sakförsäkringstjänster utgörs beskattningsvärdet av försäkringsbolagens premieintäkter, provisioner samt intäkter från försäljning av skadad egendom och anläggningstillgångar m.m. Försäkringsbolagen äger rätt till avdrag för eventuell mervärdeskatt på återförsäkringar och på inköp. Dessutom har bolagen rätt att göra avdrag med en elftedel (mervärdeskattesatsen är på Nya Zeeland 10 %) av de belopp som betalas ut i anledning av inträffade försäkringsfall. En mervärdeskattskyldig försäkringstagare har rätt till avdrag för den på premien utgående skatten.

5.3 Indirekta skatter riktade mot de finansiella institutionerna

5.3.1 Danmark

Såsom tidigare anförts infördes år 1987 i Danmark

en slags indirekt beskattning av flertalet yrkesmässigt bedrivna verksamheter och bland dem företagen på den finansiella sektorn. Beskattningen, som kallas arbetsmarknadsbidrag, har stora likheter med en arbetsgivaravgift samtidigt som kopplingen till mervärdeskatten är stark.

Enligt lagen om arbetsmarknadsbidrag skall yrkesmässiga verksamheter som levererar varor och tjänster mot vederlag erlägga en särskild avgift till staten. Bidragsplikten omfattar företag som framställer eller försäljer varor och tjänster vilka omfattas av mervärdeskatteplikt samt dessutom verksamheter som omsätter vissa tjänster vilka är undantagna från mervärdeskatteplikt. Till den sistnämnda kategorin hör bl.a. företagen på den finansiella sektorn.

Underlaget för beräkning av arbetsmarknadsbidraget skiljer sig åt beroende på om bidragsplikten grundar sig på att företaget tillverkar eller säljer mervärdeskattepliktiga varor eller om den grundar sig på att företaget säljer från mervärdeskatteplikt undantagna tjänster.

I det förstnämnda fallet beräknas underlaget till ett belopp som utgörs av skillnaden mellan den mervärdeskattepliktiga försäljningen under en viss period och kostnaderna för inköp under samma period vilka belastats med avdragsgill ingående mervärdeskatt. I det andra fallet skall underlaget beräknas till ett belopp som antingen utgörs av skillnaden mellan försäljningen och de däremot svarande avdragsgilla kostnaderna för inköp eller, i vissa fall, företagets sammanlagda lönekostnader med tillägg av 90 % av dessa kostnader. De verksamheter

som skall beräkna underlaget för arbetsmarknadsbidraget till 190 % av lönekostnaderna anges i en bilaga till lagen. Hit hör bl.a. försäkringsverksamheter samt banker och andra kredit- och finansieringsverksamheter. Som exempel på andra kredit- och finansieringsverksamheter kan nämnas pensionskassor, börsmäklare, bankirer och andra som lånar ut pengar, administrerar värdepapper eller förmedlar finansiering.

Arbetsmarknadsbidraget utgår för närvarande med 2,5 % av underlaget vilket när det gäller verksamheterna på den finansiella sektorn motsvaras av 4,75 % av lönekostnaderna. Med lönekostnader avses kontant- och naturalön, lönetillägg och pensionsbidrag inkl. ATP-avgifter.

Man har i Danmark beslutat att företagen på den finansiella sektorn från och med den 1 juli 1990 skall betala ett särskilt arbetsmarknadsbidrag. Detta bidrag, som utgår vid sidan av det tidigare redovisade arbetsmarknadsbidraget, skall utgå med 2 % av lönekostnaderna uppräknade med 90 %. Åtgärden, som är ett led i finansieringen bl.a. av föreslagna sänkningar av skatterna på arbetsinkomster, kan enligt uppgift ses mot bakgrund bl.a. av att de finansiella tjänsterna inte omfattas av den danska mervärdeskatteplikten.

Arbetsmarknadsbidraget gav under 1988 den danska staten intäkter om ca 9 miljarder DKr varav ca 1 miljard DKr härrörde från den finansiella sektorn. Man bör dock ha i åtanke att avgiften är avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

Vissa företag kan ha blandad verksamhet, dvs. dels

verksamhet som faller in under vad man skulle kunna kalla "mervärdeskattemetoden" och dels verksamhet som faller in under vad som med samma terminologi kan kallas "lönekostnadsmetoden". Det kan t.ex. röra sig om ett industriföretag som vid sidan av sin egentliga verksamhet också bedriver finansieringsverksamhet som t.ex. köp och försäljning av värdepapper. Huvudregeln i dessa fall är att "lönekostnadsmetoden" skall tillämpas för företaget i sin helhet. Dock gäller att om intäkterna från finansieringsverksamheten understiger 10 % av företagets sammanlagda intäkter så skall "mervärdeskattemetoden" tillämpas. Finansieringsverksamheten kommer i dessa fall således inte att påverka storleken av arbetsmarknadsbidraget eftersom den verksamheten inte är mervärdeskattepliktig. Ränteintäkter från avbetalningskontrakt etc. som ingåtts som ett led i ett företags försäljning av varor räknas i detta sammanhang aldrig som finansieringsverksamhet. Oavsett storleken av dessa ränteintäkter omfattas t.ex. ett bilföretag som säljer bilar på avbetalning aldrig av "lönekostnadsmetoden". Däremot omfattas bilföretaget givetvis av "mervärdeskattemetoden". Eftersom ränteintäkter inte ingår i den mervärdeskattepliktiga försäljningssumman kommer arbetsmarknadsbidragets storlek inte att påverkas av dessa intäkter.

EG:s medlemsstater, däribland Danmark, är, som tidigare nämnts, skyldiga att före den 1 januari 1993 anpassa sin nationella mervärdeskattelagstiftning till vad som anges i det sjätte mervärdeskattedirektivet. I direktivets artikel 33 anges att medlemsstaterna inte är förhindrade att införa eller behålla andra indirekta skatter än den i direktivet reglerade mervärdeskatten, dock får en sådan indi-

rekt skatt inte ha karaktären av en mervärdeskatten liknande omsättningsskatt. Det har i Danmark diskuterats om man, mot bakgrund av artikel 33, i framtiden kan behålla arbetsmarknadsbidraget. Bidraget har ju en stark anknytning till mervärdeskattesystemet. Det kan hävdas att i vart fall det arbetsmarknadsbidrag som utgår enligt "mervärdeskattemetoden" har sådana likheter med en omsättningsskatt att artikel 33 lägger hinder i vägen för dess framtida existens. I Danmark tycks man också vara tveksamma till om man kan behålla arbetsmarknadsbidraget i den delen. Däremot anser man möjligheterna vara större att även fortsättningsvis kunna behålla det arbetsmarknadsbidrag som utgår enligt "lönekostnadsmetoden". Det torde mot den bakgrunden inte kunna uteslutas att arbetsmarknadsbidraget i framtiden helt kan komma att utgå enligt "lönekostnadsmetoden".

5.3.2 Frankrike

Frankrike hade under 1970-talet en särskild skatt på vad man kallade finansiella aktiviteter. Denna skatt avvecklades år 1979 i samband med att avgiftsbelagda finansiella tjänster blev i princip mervärdeskattepliktiga (jmf avsnitt 5.2.7). Samtidigt infördes en kreditskatt riktad mot banker och vissa andra kreditinstitut. Motivet för denna skatt var att kompensera staten för det intäktsbortfall som följde av att sådana tjänster för vilka kreditinstituten "tar betalt" i form av ränta eller liknande inte omfattades av mervärdeskatteplikten. Kreditskatten utgick på ett underlag som utgjordes av den sammanlagda utestående krediten till den privata sektorn den första bankdagen varje kalen-

derår. Skattesatsen var 0,21 % av underlaget för kreditinstitut som inte medgivits inträde i mervärdeskattesystemet och 0,14 % för institut som medgivits sådant inträde. Kreditskatten avskaffades under år 1989 med motiveringen att den allvarligt försämrade de franska kreditinstitutens internationella konkurrenskraft.

I början på 1970-talet infördes i Frankrike en generell löneskatt, dvs. en indirekt skatt baserad på företagens lönekostnader. Denna skatt betalades tidigare av i princip samtliga företag på marknaden. I samband med införandet vid 1970-talets slut av ett mervärdeskattesystem med bredare bas än tidigare avskaffades löneskatten för de företag som var mervärdeskatteskyldiga. Löneskatt betalas numera således bara av företag som helt eller till viss del står utanför mervärdeskattesystemet, som t.ex. banker, finansbolag och försäkringsbolag. För t.ex. kreditinstitut som medgivits frivilligt inträde i mervärdeskattesystemet utgår löneskatt endast på de lönekostnader som kan hänföras till verksamhet som inte omfattas av mervärdeskatteskyldigheten. Löneskatten är progressiv och utgår med 4,25-13,6 % av underlaget. Skatten är avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Statens bruttointäkter från löneskatten beräknas under 1990 uppgå till 28 miljarder FFR.

Under år 1982 infördes i Frankrike ytterligare en löneskatt. Skattskyldigheten åvilar i detta fall endast sådana företag som yrkesmässigt beviljar krediter samt försäkringsbolagen. Denna skatt hade fördelningspolitiska motiv. Företagen på den finansiella sektorn och på försäkringssektorn ansågs till följd bl.a. av det höga ränteläge som då var för handen, kunna göra stora vinster och därmed be-

tala förhållandevis höga löner. Den för kreditinstitut och försäkringsbolag särskilda löneskatten utgår med 1 % av lönekostnaderna. Skatten är inte avdragsgill vid inkomsttaxeringen och beräknas under 1990 tillföra statskassan 1,8 miljarder FFR.

5.3.3 Israel

I avsnitt 5.2.8 anges att Israel tidigare gjorde ett försök att inlemma de finansiella tjänsterna i mervärdeskattebasen. Man använde sig därvid av den s.k. additionsmetoden, dvs. beskattningen var subjektanknuten och skattebasen utgjordes av summan av de aktuella företagens lönekostnader och vinst. Försöket avbröts av flera skäl. År 1979 bröt israelerna ut beskattningen av de finansiella subjekten ur mervärdeskattesystemet. Skatten på finansiella subjekt är således numera en särskild skatt, men den tas ut på samma skattebas som tidigare, dvs. på summan av lönekostnader och vinst.

5.4 Skatt på kreditgivning

5.4.1 Danmark

Kreditgivning beskattas i Danmark med tillämpning av lagen om stämpelavgift. Lagen skiljer mellan vad som kan kallas kredit beviljad i form av avbetalningsköp och sedvanliga lån.

Kontrakt avseende överlåtelse av vissa särskilt angivna varor och tjänster skall beläggas med stämpel om vederlaget för varan eller tjänsten eller del därav förfaller till betalning senare än tre måna-

der efter överlåtelsen eller, i fall av resor, resans påbörjande. De varor och tjänster som omfattas av bestämmelsen är personbilar och motorcyklar avsedda för privat bruk, husvagnar, fritidsbåtar, möbler och mattor, televisions- och radioapparater m.m., vitvaror samt resor. Stämpelavgiften i nu ifrågavarande fall är fyra procent av den del av vederlaget som förfaller till betalning efter överlåtelsen. Kontrakt avseende de angivna varorna skall dock inte beläggas med stämpel om köparen driver handel med varorna.

Kontrakt avseende rätt till kontoköp av ospecificerade varor eller tjänster (kontokort) skall påföras en stämpelavgift om fyra procent av det avtalade kreditbeloppet. I den mån det inte har träffats avtal om ett lägsta kreditbelopp beräknas stämpelavgiften med ledning av en antagen högsta kredit om 50 000 DKr. Om rätten till kontoköp endast avser varor avsedda för yrkesmässiga ändamål utgår ingen avgift.

Hyreskontrakt avseende sådana varor som nämnts ovan skall beläggas med stämpel om hyrestiden överstiger tre månader. Stämpelavgiften beräknas till fyra procent av den sammanlagda hyran. Om varan hyrts som ett naturligt led i samband med hyra av fast egendom utgår dock inte stämpelavgift.

Kontrakt avseende sedvanliga lån, dvs. skuldebrev etc., är stämpelavgiftspliktiga. Stämpelavgiften är i dessa fall dock väsentligt lägre än vad som är fallet vid kreditköp. Avgift utgår med tre promille av lånebeloppets storlek eller, vid fall av checkräkningskrediter etc., av det högsta avtalade kreditbeloppet. Växlar, som löper på längre tid än 14

dagar, stämplas med 1 DKr för varje 1 000 DKr eller del därav.

Stämpelplikten regleras också av vissa allmänna bestämmelser i lagen. I enlighet med dessa allmänna regler är ett dokument stämpelpliktigt i princip endast under förutsättning att båda parter i ett kontraktsförhållande är hemmahörande i Danmark eller att en av parterna är det samtidigt som dokumentet är underskrivet i Danmark. Vidare gäller att stämpelavgift understigande 50 DKr inte tas ut.

5.4.2 Finland

I Finland beskattas kreditgivning med stöd av lagen angående stämpelskatt.

Enligt en grundläggande bestämmelse i lagen skall kreditavtal beläggas med stämpel då det ingås med statskontoret, affärsbank, sparbank, hypoteksinrättning, försäkringsbolag, bankirrörelse eller annan inrättning som idkar lånerörelse. Undantagna är dock de fall där handlingar redan belagts med stämpel i samband med ansökan om inteckning. Av den återgivna bestämmelsen framgår att det inte är kreditförhållandet i sig som utgör grunden för stämpelskatt utan i stället den handling som utgör bevis för skulden. Stämpelskatt utgår med 1,6 % av det lånade kapitalet.

Det har i Finland konstaterats att den gällande stämpelbeskattningen inte har förmått reglera alla de nya finansieringsformer som uppkommit på 1980-talets snabbt föränderliga kreditmarknad. Stämpelbeskattningen berör i huvudsak endast den traditio-

nella inhemska bankkreditgivningen. Finansiering genom s.k. masspapper, dvs. förlagsbevis m.m., omfattas inte av stämpelskatten. Vidare har i synnerhet företagen kunnat ersätta den med stämpelskatt belagda bankkrediten med skattefri upplåning från utlandet. Denna upplåning har ökat kraftigt i takt med att den finska valutaregleringen har mildrats.

I syfte att komma tillrätta med de problem som ovan angivits tillsattes en kommission med uppgift att skapa en ensartad beskattning av inhemsk och utländsk upplåning, vilken skulle ersätta den nuvarande stämpelskatten. Kommissionen presenterade i sitt betänkande i maj 1989 två alternativa modeller för kreditskatt. Den ena modellen kallas avgiftsmodellen och går i huvudsak ut på att yrkesmässiga kreditgivare, som t.ex. banker och försäkringsbolag, är skyldiga att betala kreditskatt för alla beviljade krediter. Övriga bokföringsskyldiga näringsidkare är skattskyldiga endast för yrkesmässigt givna krediter. Den skatt som uppbärs för kreditgivning skall, enligt modellen, kompletteras av en skatt som i vissa fall belastar masskuldbrev, certifikatprogram och utländsk upplåning. Den andra presenterade modellen kallas balansmodellen. Balansmodellen innebär en årligen återkommande skatt som baseras på de skattskyldigas balansräkning. Skattskyldiga enligt balansmodellen är bokföringsskyldiga näringsidkare, jordbrukare och vissa offentligrättsliga subjekt. Skattebasen utgörs i princip av det främmande kapital som ingår i balansräkningen minskat med finansieringstillgångarna. Privatpersoners upplåning beaktas i balansmodellen genom kompletterande regler i inkomstbeskattningen innebärande minskad avdragsrätt för skuldräntor.

Kommissionens förslag ledde till en proposition med förslag till kreditskattelag. Propositionen baseras på avgiftsmodellen men är inte lika långtgående som kommissionens förslag. Kreditskattelagen är avsedd som ett komplement till stämpelskatten med syfte att mildra de neutralitetsproblem som den sistnämnda skatten givit upphov till. Kreditskattelagen är därför inriktad på den utländska upplåningen.

Skattskyldiga är enligt kreditskattelagen i huvudsak bokföringsskyldiga näringsidkare, jordbrukare samt kommuner. Befriade från kreditskatt är bl.a. staten, statliga verk med undantag av affärsverken och Finlands Bank. Vidare är banker och andra inrättningar som driver lånerörelse, dvs. de inrättningar som beviljar krediter som är föremål för stämpelskatt, undantagna från skattskyldighet. Motivet för det sistnämnda undantaget är att krediter som beviljas av dessa subjekt annars skulle bli dubbelbeskattade. Ansvariga för att skatten betalas är, förutom den skattskyldige, också den som förmedlar en skattepliktig kredit. Skatt skall betalas för utomlands upptagen kredit. Kredit som förmedlas från utlandet av en bank eller liknande omfattas också av skatten. Kreditskatt utgår inte för leverantörskredit som hänför sig till direkt handel med nyttigheter och inte heller för kredit vars kapital uppgår till högst 10 000 mark. Skatten beräknas enligt huvudregeln med ledning av kreditkapitalet. Vid kreditavtal innebärande att överenskommelse om en viss högsta kreditgräns träffats, skall skatten dock beräknas med ledning av kreditgränsens belopp. I detta fall tas skatten inte - vilket annars är regel - bara ut vid kreditavtalets ingående, utan för varje påbörjad tio-årsperiod som avtalet gäl-

ler. Kreditskatt tas ut med 0,5 % av kapitalet.

I syfte att utjämna skillnaderna i skattebelastning mellan inländsk och utländsk upplåning föreslås i propositionen att stämpelskatten på inländska krediter skall sänkas från 1,6 till 1,5 %.

Kritik har riktats mot den föreslagna reformeringen av kreditbeskattningen. Kritiken har främst riktat sig mot två förhållanden, nämligen att finansiering genom utgivande av masspapper även efter reformen kommer att undgå beskattning samt att privatpersoners upplåning utomlands inte träffas av den föreslagna kreditskatten. Det sistnämnda förhållandet sägs dock ännu inte vara något stort problem eftersom valutaregleringen i Finland lägger hinder i vägen för privat upplåning utomlands. Denna reglering skall emellertid liberaliseras ytterligare den 1 juli 1990, varvid problemet kan bli mera akut.

5.5 Skatt på försäkringsgivning

5.5.1 Danmark

I Danmark beskattas försäkringsgivning med stöd av lagen om stämpelavgift. Underlaget för beräkning av avgiftens storlek är antingen försäkringspremiens eller försäkringssummans belopp.

Lagen skiljer på livförsäkringar och andra försäkringar. Till livförsäkringar räknas i detta sammanhang inte försäkringar som endast täcker dödsfall under en bestämd tidsrymd.

Stämpelavgiften för livförsäkringar är 1,50 DKr för

varje 5 000 DKr av försäkringssumman. Om försäkringssumman utbetalas i rater utgörs underlaget för beräkning av stämpelavgiften den konverterade summan av raterna. Om försäkringssumman utbetalas med visst belopp årligen och om den sammanlagda utbetalningens storlek inte är känd vid försäkringens teckning skall underlaget för beräkning av stämpelavgiften beräknas till 15 gånger den högsta årliga utbetalningen om försäkring skall betalas ut under flera personers livstid och i annat fall till 10 gånger den högsta årliga utbetalningen.

Stämpelavgiften för andra försäkringar än livförsäkringar uppgår antingen till 0,25 DKr för varje 5 000 DKr av försäkringssumman eller till 12 % av premiebeloppet. Ansvarsförsäkringar som fordonsägare enligt lag är skyldig att teckna stämplas dock alltid med ledning av premiebeloppet.

Vissa försäkringar är befriade från stämpelavgift. Dessa är

- försäkringar som tecknas av ömsesidiga skadeförsäkringsbolag som inte är underkastade tillsyn,
- försäkringar som tecknas i anledning av lagen om arbetsskadeförsäkring,
- sjö- och transportförsäkringar samt luftfartsförsäkringar,
- grupplivförsäkringar samt
- försäkringar med en försäkringssumma om högst 10 000 DKr.

Ett dokument är enligt allmänna regler stämpelpliktigt endast när parterna är hemmahörande i Danmark eller när en av parterna är hemmahörande i Danmark och dokumentet är underskrivet där. För försäkringsavtal gäller dock också att det, oavsett vad

som gäller enligt allmänna regler, är stämpelpliktigt om det avser gods i Danmark eller personer som är hemmahörande där, såvida det inte av avtalet klart framgår att inte någon del av premien skall betalas i landet.

5.5.2 Finland

I Finland beskattas försäkringsgivningen med stöd av lagen om skatt på vissa försäkringspremier. Skatt utgår på premie för försäkring avseende egendom i Finland. Fri från skatt är försäkringspremie som grundar sig uteslutande på person-, kredit- eller återförsäkringsavtal, på avtal om transportförsäkring av vara som exporteras, importeras eller transiteras eller på avtal om försäkring av i utrikesfart använt sjö- och luftfartyg. Skatt utgår med 17 % av premiebeloppet inkl. skatt. Skyldig att betala skatt är försäkringsgivare som bedriver rörelse i Finland. Betalas försäkringspremie till annan än i Finland verksam försäkringsgivare är försäkringstagaren skattskyldig.

5.6 Skatt på omsättning av värdepapper

5.6.1 EG

EG-kommissionen presenterade i april 1987 ett förslag till direktiv angående indirekta skatter på omsättningen av värdepapper. I förslaget uttalas att borttagandet av de ifrågavarande skatterna är en förutsättning för att målsättningen att skapa en fri kapitalmarknad inom gemenskapen skall kunna uppfyllas. Det uttalas vidare att slopandet av

skatterna ökar gemenskapens möjligheter att bli ett internationellt finansiellt centrum.

EG-kommissionens förslag innebär att de medlemsländer som har omsättningsskatter på värdepapper åläggs att avskaffa dem före den 1 januari 1990. Med omsättningsskatt avses i förslaget en indirekt skatt som baseras på värdet av det omsatta värdepapperet. Begreppet omfattar således även t.ex. mervärdeskatt och stämpelskatter. Förslaget innehåller ett undantag från den annars generellt gällande regeln. Medlemsländerna får även fortsättningsvis ta ut omsättningsskatt i de fall en aktietransaktion ger köparen full kontroll över en juridisk person vars tillgångar helt eller delvis består av fast egendom belägen inom det egna landets gränser. Skatten får i detta fall dock endast baseras på värdet av den fasta egendomen, såvida fråga inte är om mervärdeskatt i vilket fall skatt får utgå på värdet av aktierna. Undantaget bör ses mot bakgrund av att fast egendom i princip ingår i mervärdeskattebasen såsom denna definierats i EG:s sjätte direktiv.

EG-kommissionens förslag har ännu inte antagits.

5.6.2 Danmark

Värdepappersomsättningen beskattades i Danmark tidigare genom stämpelavgifter. År 1987 trädde lagen om avgift vid överlåtelse av aktier m.m. i kraft. Lagen omfattar försäljning eller byte av danska och utländska aktier, andelsbevis och liknande värdepapper samt dessutom av teckningsrätter och interimsbevis etc. avseende de angivna värdepapperen.

För avgiftsplikt fordras att en av parterna är hemmahörande i Danmark. Avgiften är 1 % av de överlåtna värdepapperens samlade kursvärde.

Lagen innehåller en rad undantag från avgiftsplikten. Avgift betalas inte
- när överlåtaren är fondkommissionär,
- vid utställarens första överlåtelse,
- i samband med byte hos utställaren av gamla aktier etc. mot nya av motsvarande slag och värde,
- när det i samband med sammanslagning av aktiebolag överlåts aktier etc. från det upphörande bolaget till det nya samt
- när börsmäklare ingår avtal med en utländsk bankir eller ett utländskt penninginstitut om köp av börsnoterade aktier.

Sistnämnda undantag har det i lagens förarbeten uttryckligt angivna syftet att stärka Köpenhamns fondbörs möjligheter att på sikt bli ett internationellt finansiellt centrum.

Avgiften inbetalas av fondkommissionär om sådan är part i affären. Om ingen av parterna är kommissionär inbetalas avgiften av säljaren, såvida inte säljaren är hemmahörande i utlandet i vilket fall avgiften inbetalas av köparen.

Avgiften inbringade under år 1988 ca 520 milj. DKr till den danska statskassan.

Den danska regeringen tillsatte i januari 1989 en arbetsgrupp med uppgift att belysa den finansiella sektorns internationella konkurrensställning och att komma med förslag till åtgärder för att skapa ett klimat där Köpenhamn kan etablera sig som ett finansiellt centrum. Arbetsgruppens rapport presen-

terades i september 1989. Såvitt rör aktiehandeln konstaterar arbetsgruppen att det knappast är realistiskt att tro att det i Danmark kan etableras någon större marknad med internationella mått mätt. Orsaken härtill anges vara det danska näringslivets struktur med många små och mellanstora verksamheter, vilken medför att det endast blir ett begränsat utbud av aktier i varje enskilt bolag. Arbetsgruppen fastslår emellertid att bl.a. ett avskaffande av aktieomsättningsavgiften skulle bidra till att höja effektiviteten och till att förbättra konkurrensvillkoren för Köpenhamns fondbörs.

5.6.3 Norge

Norge hade redan på 1960-talet en skatt på andrahandsomsättningen av aktier. Denna skatt avvecklades år 1970, återinfördes år 1974 för att åter avvecklas år 1978.

År 1988 infördes ånyo en avgift på aktier. Avgiften utgick med 1 % av vederlaget för omsatta aktier. Avgiftsplikten var begränsad till börsnoterade norska och utländska aktier som omsattes i Norge och också utomlands under förutsättning att slutsedlarna föll under norsk avgiftsmyndighet. Omsättning i samband med bolagsbildning eller i samband med ökning av aktiekapitalet omfattades inte av avgiftsplikten. Fondkommissionärer var befriade från avgift på slutsedlar utställda dem emellan. Däremot utgick avgift på kommissionärers handel för egen räkning.

Avgiften på aktier föreslogs bli oförändrad i budgetpropositionen för år 1989. Förslaget mötte dock

motstånd. Resultatet härav blev att avgiften "las i träda". Den lagstiftning som ligger till grund för avgiften finns således alltjämt kvar, men det tas inte längre ut någon avgift.

Omsättningen på den norska fondbörsen ökade under åren 1984-1986 från ca 20 till ca 30 miljarder Nkr. Under år 1987 skedde en kraftig ökning av omsättningsvolymen. Aktieomsättningen på börsen uppgick under detta år till drygt 64 miljarder Nkr. Under år 1988, dvs. det år en avgift på omsättning togs ut, föll omsättningen till 26,5 miljarder Nkr. Avgiften togs bort fr.o.m. den 1 januari 1989. Omsättningen på börsen under perioden januari-augusti 1989 uppgick till drygt 59 miljarder Nkr., vilket pekar på en årsomsättning uppgående till ca 90 miljarder Nkr. Aktiekurserna (totalindex) har under perioden januari-augusti 1989 ökat med 54,3 %, en ökning som saknar motsvarighet under de senaste åren.

Företrädare för Oslobörsen menar att den allt överskuggande orsaken till den kraftiga minskningen av aktieomsättningen under år 1987 och till den än kraftigare ökningen under år 1988 är införandet resp. avskaffandet av omsättningsskatten. Det torde dock finnas andra omständigheter som påverkat utvecklingen. Här skall nämnas några. Den högsta tillåtna andelen utlandsägda aktier (utlandskvoten) höjdes vid årsskiftet 1988/89 från 20 % till 33 1/3 %. Detta förhållande torde ha påverkat omsättningen på den norska börsen positivt, liksom det förhållandet att den svenska valutaregleringen i princip avskaffats i slutet av 1980-talet. Två faktorer som kan ha bidragit till omsättningsminskningen under år 1988 är den kraftiga kursnedgången

i oktober 1987 och den omständigheten att den norska realisationsvinstskatten på aktier höjdes från 35 % till 40 % i juli 1987.

Under år 1988 fördes i Norge en debatt i vilken det hävdades att intäkterna från omsättningsavgiften, till följd av minskad omsättning och uteblivna kursstegringar, eventuellt skulle kunna vara mindre än bortfallet av intäkter från reavinst- och förmögenhetsbeskattningen. Uppfattningen bygger på antagandet att en nedsättning av omsättningsskatten med 1 % leder till dels en ökning av omsättningen med upp till 70 % efter fyra år, med den huvudsakliga ökningen förlagd redan till det första året, och dels en ökning av aktiekurserna med 10 %.

I debatten hävdades också att omsättningsskatten påverkade tillgången på riskvilligt kapital i näringslivet i negativ riktning. Utvecklingen under mitten av 1980-talet på de norska finansmarknaderna, bl.a. de allt sämre rörelseresultaten hos många finansiella institutioner, ledde till att tillgången på riskvilligt kapital minskade. I syfte att få belyst behovet av åtgärder för att öka tillgången på riskvilligt kapital tillsatte den norska regeringen en arbetsgrupp. Arbetsgruppen konstaterade att en väl fungerande andrahandsmarknad är en förutsättning för att placeringar i aktier skall vara rimligt likvida. Gruppen fastslog vidare att en omsättningsskatt ökar transaktionskostnaderna och att den därmed reducerar avkastningen på aktierna, ett förhållande som blir tydligare vid kortvariga aktieinnehav. En omsättningsskatt kan, enligt arbetsgruppen, därmed väntas medföra att tillgången på riskvilligt kapital minskar. Gruppen rekommenderade därför att den norska omsättningsavgiften på aktier

skulle avskaffas.

5.6.4 Finland

Omsättningen av värdepapper beskattas i Finland med stöd av bestämmelser i lagen angående stämpelskatt. Med värdepapper avses enligt lagen aktier och interimsbevis för aktier samt andra andelsbevis, av aktiebolag utfärdade skuld- eller andra fordringsbevis för vilka räntan är fastställd att vara beroende av årsvinstens storlek eller vilka berättigar till del i årsvinsten samt bevis över teckningsrätt till ovan nämnd handling och överlåtelsehandling för denna rätt. Stämpelskatt skall erläggas vid försäljning och byte av värdepapper. Skatt utgår med 1 % av köpeskillingen om försäljningen sker genom förmedling av fondbörs och med 1,6 % av köpeskillingen eller av bytesvärdet om försäljningen eller bytet sker utan sådan förmedling. Överlåtelse av värdepapper är fri från skatt om köpare eller säljare är staten, folkpensionsanstalten eller Finlands Bank m.fl. Överlåtelse av andra värdepapper än aktier i bostads- och fastighetsaktiebolag är fri från skatt om inte någon av avtalsparterna är allmänt skattskyldig i Finland. Stämpelskatt betalas i allmänhet av köparen.

För överlåtelse av värdepapper som grundar sig på standardiserade derivatavtal och sker genom förmedling av någon som idkar clearingsverksamhet i samband med handel med sådana avtal är skattereglerna delvis annorlunda. Med standardiserade derivatavtal avses standardiserade optioner och terminer som gäller skattepliktiga värdepapper eller som gäller belopp vilka räknas ut med ledning av ett jämförel-

setal som betecknar utvecklingen på sådana värdepapper. Den som idkar clearingverksamhet i samband med handel av standardiserade derivat är skyldig att betala skatt i samband med utfärdande av option, inlösen av värdepapper som omfattas av en option, kreditering för en options nettovärde vid stängning, kreditering för en termins nettovärde vid dess utgång samt överlåtelse till en köpare av värdepapper som omfattas av en termin. Skatt utgår med 1 % av premie, lösenpris, värdepappers försäljningspris eller krediterat nettovärde. Utfärdande av option samt kreditering för en options eller en termins nettovärde som gjorts tillsammans med en market-maker anses dock som skattefria transaktioner under förutsättning bl.a. att market-makern har förbundit sig att fortlöpande ge köp- och säljbud på de derivatavtal som det är fråga om och om de risker som uppkommit för market-makern genom transaktionerna har täckts under samma dag.

Stämpelskatten på värdepapperomsättning beräknas under år 1990 ge ca 400 milj. FMK till den finska statskassan.

5.6.5 Storbritannien

Storbritannien har en omfattande stämpelbeskattning. På det finansiella området är det dock för närvarande endast överlåtelse av vissa värdepapper som träffas av stämpelskatt.

Stämpelskatten på överlåtelse av värdepapper omfattar aktier, aktiefondsandelar och konvertibler som emitterats eller utgivits av i Storbritannien hemmahörande subjekt. Aktier i t.ex. svenska aktiebo-

lag omfattas således inte av stämpelskatten. Under stämpelskatten faller också utdelningsrätter och teckningsrätter etc. avseende sådana värdepapper som angivits ovan.

Stämpelskatten utgår med 50 pennies för varje 100 pund eller del därav av vederlaget för de överlåtna värdepappren. Skatten betalas av köparen. Även en utländsk köpare skall betala stämpelskatt. Enda undantaget är när såväl köpare som säljare är utlänningar och transaktionen utförs utomlands.

Market-makers är undantagna från stämpelskatteplikten. För att omfattas av undantaget krävs att market-makern är registrerad hos fondbörsen såsom sådan i just de värdepapper som det aktuella köpet avser. En fondmäklare som är registrerad som market-maker i vissa papper men inte i andra kan således bara åberopa undantaget i samband med köp av sådana papper som registreringen avser.

Fondkommissionärer är i ett speciellt fall undantagna från stämpelskatteplikt. En kommissionär som köper vissa värdepapper och som inom sju dagar säljer samma papper behöver inte betala stämpelskatt i samband med köpet.

Den brittiska statens intäkter från stämpelskatten på värdepapper beräknas under år 1990 uppgå till ca 1 miljard pund.

Enligt uppgift avser man i Storbritannien att avskaffa stämpelskatten på värdepapper vid årsskiftet 1991/92.

5.6.6 Frankrike

Den franska skatten på omsättning av värdepapper omfattar aktier och därmed jämförbara handlingar samt obligationer. Skatt utgår med 0,3 % av köpeskillingen, såvida denna uppgår till högst 1 milj. Fr. Om köpeskillingen överstiger detta belopp utgår skatt med 0,15 %. Skatt betalas av såväl säljare som köpare.

Enligt ett tillägg till den franska lagstiftningen är omsättning av aktier som officiellt noteras på någon av de regionala börserna undantagen från skatteplikt. Detsamma gäller omsättning av icke officiellt noterade aktier i vilka det ändå förekommer reguljär handel. I princip föreligger motsvarande undantag också för obligationer.

5.6.7 Västtyskland

Västtyskland har en omsättningskatt på aktier och obligationer där skattesatsen uppgår till 0,25 % av köpeskillingen för de omsatta värdepapperen. För obligationer som utställts av bank är skattesatsen dock 0,1 %. Skatt utgår inte på interbankhandeln.

Enligt uppgift avser man i Västtyskland att från och med den 1 januari 1991 avskaffa omsättningsskatten på värdepapper. Motivet härför är att efterleva de regler som förväntas komma att gälla inom EG samt att öka Frankfurt-börsens möjligheter att bli ett centrum för värdepappershandel i Europa. Enligt ett uttalande av den västtyske ekonomi-

ministern kommer avskaffandet inte att leda till något mera betydande intäktsbortfall för statskassan. Omsättningsskatten har, främst till följd av att den västtyska aktiebörsen är relativt outvecklad, aldrig genererat några större belopp.

5.6.8 Nederländerna

Nederländerna tillämpar en beskattning av omsättningen på aktier och obligationer där skattesatsen är 0,12 % av köpeskillingen för de omsatta värdepapperen. Det maximala skatteuttaget per transaktion är dock begränsat till 1 200 floriner (ca 4 000 kr.). Skatt betalas såväl i köp- som i säljledet.

Enligt uppgift avser den holländska regeringen att avskaffa omsättningsskatten från och med den 1 juli 1990. Avskaffandet av omsättningsskatten skall ses mot bakgrund av den plan, "Financial Gateway", som lades fram av aktörerna på den holländska finansmarknaden under år 1989 och som syftar till att göra Amsterdam till ett finansiellt centrum i Europa. Planen tillkom i anledning bl.a. av att de holländska marknaderna under senare år har förlorat stora volymer till i huvudsak London.

IV INFÖRANDE AV MERVÄRDESKATT, ALTERNATIVT PUNKTSKATTER ELLER SÄRSKILD SKATT I DEN FINANSIELLA SEKTORN

1. Utgångspunkterna för utredningens arbete

Som framgått av de inledande delarna av betänkandet är finansiella tjänster och försäkringstjänster undantagna från mervärdeskatt såväl enligt gällande mervärdeskattelagstiftning som enligt de förslag till ny lagstiftning på området som lagts fram under senare tid. Det kan emellertid ifrågasättas om detta är en från bl.a. samhällsekonomisk samt konkurrens- och konsumtionsneutralitetssynpunkt riktig ordning. Skälen härför är följande.

Om en konsument kan välja mellan olika varor och tjänster, av vilka en del är belagda med mervärdeskatt och andra är skattefria, kommer prisinformationen inte att ge en korrekt bild av en viss produkts verkliga kostnad i förhållande till andra produkters. Den felaktiga prisinformationen leder till att konsumtionen och därmed också produktionen av en skattemässigt missgynnad vara eller tjänst kommer att ligga på en lägre nivå än den där produktionskostnaderna för och konsumenternas värdering av varan eller tjänsten sammanfaller. På motsvarande sätt sker en överkonsumtion och en överproduktion av varor och tjänster som är skattemässigt gynnade. På detta sätt uppkommer konkurrens- och konsumtionssnedvridningar med åtföljande försämrad resursallokering och därmed också samhälls-

ekonomiska förluster. Undantagen från en annars i princip generell mervärdeskatteplikt kan således ses som subventioner via skattesystemet (s.k. tax expenditures eller skatteutgifter) vilka, i likhet med direkta bidrag, fungerar som styrmedel för samhällets allokering av resurser. Denna styrning kan i vissa fall vara avsedd och önskvärd. Så är t.ex. fallet vad gäller vissa tjänster av social karaktär som sjukvård och utbildning m.m. I andra fall är de existerande undantagen från mervärdeskatteplikt inte motiverade av en önskan om en sådan styrning. Undantaget för finansiella tjänster och försäkringstjänster är exempel på detta. Mot förekomsten av tax expenditures kan också riktas den kritiken att de inte på samma sätt som de direkta bidragen är föremål för kontinuerlig uppföljning och kontroll avseende effekter m.m.

Säljaren av en från mervärdeskatteplikt undantagen vara eller tjänst har en konkurrensfördel gentemot säljare av skattepliktiga varor eller tjänster. Denna konkurrensfördel varierar mellan olika varu- och tjänsteområden beroende på priskänsligheten (priselasticiteten) och på löneintensiteten. Priselasticiteten är ett mått på förändringen av efterfrågan på en vara eller tjänst vid en viss förändring av varans eller tjänstens pris. En låg priselasticitet för den från skatteplikt undantagna varan eller tjänsten ger säljaren mindre konkurrensfördelar än vid motsatt förhållande. Konkurrensfördelens storlek påverkas också av löneintensiteten. Fördelen är särskilt påtaglig i löneintensiva verksamheter där den ingående mervärdeskatten, dvs. skatten på insatsvaror och insatstjänster är låg. Sådana verksamheter har därmed ett högt obeskattat mervärde. I kapitalintensiva verksamheter är kon-

kurrensfördelen däremot mindre. Den ingående, ej avdragsgilla, mervärdeskatten är här stor och det obeskattade mervärdet lägre.

Undantag från mervärdeskatteplikt ger vidare upphov till vad man kallar kumulativa effekter. Sådana effekter uppkommer om förbrukaren av en från skatteplikt undantagen vara eller tjänst är skattskyldig för mervärdeskatt och om varan eller tjänsten ingår som insats i hans verksamhet. Denne förbrukare kan inte dra av den dolda mervärdeskatten som belöper på varan eller tjänsten utan kommer i stället att vältra över den på sina kunder. Dessutom kommer den dolda skatten att ingå i underlaget för den mervärdeskatt som denne förbrukare debiterar sina kunder. Detta innebär således att i det pris som ett mervärdeskatteskyldigt företag betalar för en finansiell tjänst eller en försäkringstjänst ingår den mervärdeskatt som den som tillhandahåller tjänsten har erlagt i samband med sina investeringar. Denna skatt är inte avdragsgill i det mervärdeskatteskyldiga företagets verksamhet och kommer, för det fall övervältring framåt sker, därför att ingå i underlaget för beräkning av utgående mervärdeskatt i nästa led.

Det förhållandet att finansiella tjänster och försäkringstjänster är undantagna från mervärdeskatteplikt kan innebära en konkurrensnackdel för ett svenskt företag som tillhandahåller sådana tjänster gentemot de utländska konkurrenterna. Svensk mervärdeskattelagstiftning ger nämligen inte möjlighet att lyfta av den ingående mervärdeskatten vid export. I den mån ett svenskt företag avser att tillhandahålla en finansiell tjänst eller en försäkringstjänst på en utländsk marknad där den inhemska

konkurrenten har rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt, som t.ex. den franska och den västtyska, har det svenska företaget en kostnad som konkurrenten saknar. På motsvarande sätt uppkommer konkurrensolikheter på den svenska marknaden. I EG:s medlemsländer är det vanligt att man medger avdrag för ingående mervärdeskatt i samband med export utanför EG-sfären av finansiella tjänster. Utländska företag som åtnjuter denna förmån har härigenom en fördel gentemot svenska företag i konkurrensen på den svenska marknaden.

Av det hittills sagda framgår att det nuvarande undantaget från mervärdeskatteplikt för finansiella tjänster och försäkringstjänster medför en rad icke önskvärda effekter. Dessa effekter skulle bortfalla om tjänsterna inordnades under mervärdeskatten. En sådan ordning skulle också undanröja de administrativa och skattetekniska problem som kan uppkomma på grund av att företagen på den finansiella sektorn bedriver s.k. blandad verksamhet. Med blandad verksamhet förstås att ett företags verksamhet är delvis mervärdeskattepliktig och delvis mervärdeskattefri, ett förhållande som innebär att en många gånger besvärlig fördelning av den ingående skatten i en avdragsgill och en icke avdragsgill del måste göras.

Med hänsyn till de förhållanden som nu redovisats bör de finansiella tjänsterna och försäkringstjänsterna rent principiellt inordnas under mervärdeskatten. Detta förutsätter dock att de särskilda skattetekniska problem som är förknippade med en mervärdeskatt som omfattar alla tjänster på den finansiella sektorn kan lösas. Utredningsarbetet bör därför i första hand inriktas mot att finna sådana

lösningar. Dessa lösningar bör därvid medföra regler som är enkla att tillämpa såväl för skattemyndigheterna som för de företag som berörs av dem.

I den mån det av ett eller flera skäl inte visar sig möjligt att inordna tjänsterna på den finansiella sektorn under mervärdeskatten bör utredningsarbetet inriktas mot att finna alternativa beskattningsformer. Dessa kan ha olika karaktär, men en strävan bör vara att de helt eller delvis skall baseras på det mervärde som utgör grunden för mervärdeskatten. Det bör även ställas vissa specifika krav på sådana alternativa beskattningsformer. Dessa krav, som anger ideala egenskaper, kan sammanfattas enligt följande.

Beskattningen bör vara konkurrensneutral i det internationella perspektivet i den meningen att den inte skall påverka den direkta handeln i finansiella instrument och försäkringsintrument i en för Sverige negativ riktning. Beskattningen bör också vara nationellt konkurrensneutral, dvs. den skall träffa samtliga aktörer på den finansiella sektorn på ett likartat sätt. Den bör heller inte medföra några snedvridande effekter i den bemärkelsen att skatten påverkar förhållandet mellan olika delmarknader på den finansiella sektorn. Beskattningen bör vidare utformas på sådant sätt att den inte motverkar den svenska anpassningen till EG på skatteområdet. Beskattningen bör således inte strida mot de skattedirektiv som gäller eller kan komma att gälla inom gemenskapen. Målsättningen vad avser statens intäkter av en skatt av ifrågavarande slag bör vara att skatten skall generera i princip motsvarande intäkter som om samtliga finansiella tjänster och försäkringstjänster omfattades av mervärdeskatten.

2. De finansiella tjänsternas och försäkringstjänsternas speciella karaktär

En finansiell tjänst kan sägas bestå av en eller flera finansiella transaktioner. Dessa transaktioner kan vara av allehanda slag med sinsemellan olika karaktäristika. I en framställning som i första hand avser att diskutera möjligheterna att inordna de finansiella tjänsterna i mervärdeskattesystemet kan transaktionerna lämpligen delas in i följande fyra grupper:

a) Finansiell intermediering. Med detta begrepp avses de finansiella institutionernas in- och utlåning, in- och utbetalningar av räntor och utdelningar m.m.
b) Värdepappershandel, dvs. köp och försäljning av värdepapper av alla slag som t.ex. aktier, obligationer, certifikat, optioner och terminer. Till denna grupp hör också handeln med utländska valutor.
c) Avgiftsbelagd verksamhet, dvs. tillhandahållande av finansiella tjänster mot en särskild avgift. Exempel på sådana avgifter är uppläggnings-, förmedlings- och transaktionsavgifter.
d) Försäkringsverksamhet.

Det som främst skiljer en finansiell transaktion från andra kommersiella transaktioner är att det pris som kunden har att betala för tjänsten ofta

inte på samma sätt som är fallet vid andra transaktioner går att direkt konstatera. Detta skall belysas med några exempel.

Finansiell intermediering, dvs. i huvudsak in- och utlåning av pengar, är en dominerande tjänst på den finansiella sektorn. Priset för denna tjänst kan i och för sig komma till uttryck på olika sätt men vanligen utgörs priset av räntan. Det kan hävdas att räntan på ett lån inte kan jämföras med priset för en icke finansiell tjänst. Detta resonemang bygger på antagandet att den ränta som en låntagare har att betala för ett lån består av två delar. Den ena delen är avsedd att täcka långivarens kostnader för det kapital som utlånas, kostnader som i t.ex. en bank motsvaras av inlåningsräntan. Denna del kan sägas utgöra en ränta i egentlig bemärkelse. Den andra delen består av en ersättning för långivarens administrativa kostnader, dvs. för lokal-, material- och personalkostnader m.m., och för hans risktagande. Denna andra del innehåller vidare långivarens vinst. En finansiell institution som lånar upp kapital till 10 % ränta och lånar ut kapital till 14 % ränta har en räntemarginal om 4 %. Det är dessa 4 % som utgör den andra delen av låntagarens räntekostnad och som, med det synsätt som anlagts ovan, utgör det egentliga priset för utlåningstjänsten.

När det gäller de tjänster som tillhandahålls av värdepappershandlare är det uppenbart att priset för tjänsten inte utgörs av vad kunden sammanlagt betalar för hela transaktionen. Betalningen består också i detta fall av två delar. Den ena delen representerar kostnaden för värdepappret och den andra delen utgör en ersättning till handlaren. Det

är endast denna senare del som är priset för tjänsten. Detta pris kan komma till uttryck i en förmedlingsavgift (courtage). Det kan emellertid också - helt eller delvis - ligga dolt i kostnaden för värdepapperet och utgå i form av en spread, dvs. skillnaden mellan den kurs till vilken handlaren köper och säljer värdepapper. Motsvarande gäller vid valutahandel där priset för valutahandlarens tjänst kan bestå i en växlingsavgift eller liknande men också - helt eller delvis - i differensen mellan köp- och säljkurs.

I de fall en specifik avgift utgår för en finansiell tjänst är det normalt också denna avgift som utgör priset för tjänsten. Att så inte alltid är fallet har dock framgått av vad som anförts ovan. Avgiften är i vissa fall endast en del av priset. Man bör i detta sammanhang också ha i åtanke att det hos banker och andra finansiella institutioner kan förekomma att man inte tar ut en avgift som helt täcker kostnaden för den ifrågavarande tjänsten. Ersättning för den del av kostnaden som inte täcks av avgiften tas i stället ut på annat håll i verksamheten, t.ex. genom en högre ränta i samband med utlåning eller en lägre ränta i samband med inlåning.

Försäkringstjänsterna är också av speciell karaktär i det att det inte är helt uppenbart vad som skall anses vara priset för själva tjänsten. Det kan med fog hävdas att det inte är den sammanlagda kostnaden för en försäkring (premien) som utgör priset för en försäkringstjänst. Priset för tjänsten motsvaras i stället i princip av den del av premien som är avsedd att täcka försäkringsgivarens administrationskostnad samt dessutom, i förekommande

fall, den del som utgör hans vinstmarginal. Detta är emellertid inte helt tillfyllest. Försäkringsgivaren placerar det kapital som härrör från premieintäkterna på olika marknader. I den mån någon del av det eventuella överskottet från denna placeringsverksamhet används för att bekosta försäkringsgivarens administration, bör även denna del anses ingå i det pris försäkringstagaren betalar för försäkringstjänsten.

3. Mervärdeskatt på finansiella tjänster och försäkringstjänster

3.1 Allmänt

Av vad som anförts i avsnitt 1 framgår att undantaget från mervärdeskatteplikt för de finansiella tjänsterna kan orsaka snedvridningar i samhällsekonomin. Dessa skulle undvikas om de finansiella tjänsterna, i likhet med alla andra kommersiella tjänster, inordnades under de generella reglerna i det gällande mervärdeskattesystemet. En sådan ordning skulle innebära

- att de företag som tillhandahåller finansiella tjänster lyfter av den ingående mervärdeskatt som kan hänföras till den finansiella verksamheten,
- att den utgående skatten på varje enskild finansiell tjänst identifieras så att skatten, i förekommande fall, kan lyftas av i nästa led i produktions- och distributionskedjan samt
- att mervärdeskatt påförs vid import av en finansiell tjänst.

En tillämpning av de generella reglerna i mervärde skattesystemet på de finansiella tjänsterna är förknippad med avsevärda tekniska svårigheter. Detta är främst en följd av dessa tjänsters speciella karaktär. Som framgått av vad som anförts i föregående avsnitt kan det, när det gäller vissa finansiella transaktioner, vidare sättas ifråga huruvida den utgående mervärdeskatten skall beräknas på hela det

för transaktionen utgående vederlaget eller endast på den del av vederlaget som kan sägas representera värdet av den tjänst det är fråga om.

Frågeställningen kan åskådliggöras med följande exempel. Skall underlaget för beräkning av mervärdeskatt på en lånetransaktion utgöras av hela den för lånet utgående räntan eller skall skatt utgå endast på den del av räntekostnaden som är avsedd att täcka långivarens administrationskostnader och vinst, dvs. på räntemarginalen? Det kan på motsvarande sätt ifrågasättas huruvida underlaget för beräkning av mervärdeskatt på en försäkringstransaktion skall utgöras av hela den för försäkringen erlagda premien eller endast den del därav som svarar mot försäkringsgivarens kostnader för lokaler, material och personal m.m. samt hans redovisade vinst.

En metod som tar sikte på att beskatta hela vederlaget kan kallas fullbeskattningsmetoden, medan en metod som enbart tar sikte på att beskatta den del av vederlaget som motsvarar värdet av den ifrågavarande tjänsten kan kallas marginalbeskattningsmetoden. Dessa båda metoder skall diskuteras i det följande under rubrikerna "Finansiell intermediering" resp. "Försäkringstjänster".

När det gäller de tjänster som tillhandahålls av värdepappershandlare är det, som tidigare anförts, uppenbart att mervärdeskatten inte kan beräknas på hela det vederlag som utgår vid en transaktion. Problemet är här i stället hur det vederlag som utgår för den av värdepappershandlaren tillhandahållna tjänsten skall kunna identifieras. En diskussion härom förs under rubriken "Värdepappershandel". Under rubriken "Avgiftsbelagda tjänster" diskuteras

bl.a. de problem som följer av att avgifterna i många fall inte helt täcker kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten.

3.2 Finansiell intermediering

Med finansiell intermediering avses i huvudsak in- och utlåningstjänster vid sidan av masspappersmarknaderna. Inlåningstjänsten kan sägas bestå i att en bank tillhandahåller en kapitalförvaltningsform med mycket hög likviditet som ger en viss avkastning. Avkastningen utgörs av bankens inlåningsränta. Det pris som kunden betalar för inlåningstjänsten kan därvid sägas utgöras av skillnaden mellan den avkastning han får på kapitalet vid placering på bankräkning och den högre avkastning han skulle ha fått om kapitalet i stället placerats på ett sätt som inte givit tillgång till den av banken tillhandahållna tjänsten, t.ex. en placering med lägre likviditet. Det pris som kunden betalar för inlåningstjänsten kommer således inte till uttryck i ett belopp. Detta förhållande gör att inlåningstjänsterna i mervärdeskattesammanhang inte kan behandlas som andra tjänster. Annorlunda förhåller det sig med utlåningstjänsterna. En sådan tjänst består i att t.ex. en bank lånar ut kapital till en kund. Priset för tjänsten kommer till uttryck i den lånekostnad, dvs. ränta och eventuellt också avgift, som kunden har att betala.

Det finns i princip två olika metoder för att under mervärdeskatten inordna de tjänster som nu är ifråga. Dessa båda metoder - fullbeskattningsmetoden och marginalbeskattningsmetoden - diskuteras nedan var för sig.

3.2.1 Fullbeskattningsmetoden

Fullbeskattningsmetoden innebär i princip inte annat än att de generella reglerna i ML tillämpas också på in- och utlåningstjänster. Utgående mervärdeskatt skall enligt denna metod således beräknas på ett underlag som utgörs av hela det belopp som kunden betalar för tjänsten samtidigt som den som tillhandahåller tjänsten har rätt till avdrag för all ingående skatt som kan hänföras till verksamheten. Fullbeskattningsmetodens principiella uppbyggnad leder emellertid till att inlåningstjänsterna inte kan beskattas. Inlåningen måste enligt metoden nämligen ses som en kostnad i långivarens verksamhet. Skälet härför är följande.

För att kunna tillhandahålla utlåningstjänster har långivaren, t.ex. en bank, att vidkännas vissa kostnader. Det är här fråga om kostnader för lokaler, utrustning och personal men också för att skaffa det kapital som sedan lånas ut till kunderna. Mervärdeskattens principiella uppbyggnad innebär att ett företag som tillhandahåller skattepliktiga varor eller tjänster också skall få avdrag för den mervärdeskatt som företaget har betalt i samband med sina inköp i och för verksamheten. I den mån utlåningstjänster är mervärdeskattepliktiga skall en bank således få avdrag för den ingående skatt som kan hänföras till utlåningsverksamheten och då också för skatten som belöper på den utlåning som banken köpt, dvs. på sin inlåning.

Av det anförda framgår att en banks inlåningsverksamhet inte kan anses som en av banken utförd

tjänst i mervärdeskattesammanhang. Verksamheten skall i stället ses som att banken köper en tjänst av inlåningskunden. Denne tillhandahåller således banken en utlåningstjänst och - i en situation där utlåningstjänster är skattepliktiga - mervärdeskatt skall i princip debiteras på priset, dvs. bankens inlåningsränta, för denna tjänst. I den fortsatta framställningen i detta avsnitt kommer det därför endast att talas om utlåningstjänster.

En tillämpning av fullbeskattningsmetoden på utlåningstjänster innebär att mervärdeskatt skall beräknas på hela det vederlag som låntagaren betalar för lånet, dvs. på räntan. (Vederlaget kan också ha formen av en avgift, men i det följande förutsätts att så inte är fallet.) Denna ordning följer av allmänna mervärdeskatterättsliga principer och den medför, från teoretisk synpunkt, heller inga problem i det nu diskuterade avseendet. Den för ett lån utgående räntan är visserligen i många fall inte känd till sitt belopp vid det tillfälle lånet tas, men det är däremot varje enskild räntebetalning. Mervärdeskatten får därför - i likhet med vad som gäller vid hyra eller leasing av en mervärdeskattepliktig vara - i förekommande fall beräknas på ett underlag som svarar mot varje enskild ränteinbetalning från låntagaren. Den utgående mervärdeskatten kan därmed definieras, vilket i princip är en förutsättning för rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt i nästa led i produktions- och distributionskedjan.

Fullbeskattningsmetoden förutsätter att den som yrkesmässigt tillhandahåller utlåningstjänster, och som således skall debitera mervärdeskatt på sina utlåningsräntor, tillerkänns rätt till avdrag för

all ingående mervärdeskatt i utlåningsverksamheten. Detta är inte något problem såvitt avser den ingående skatt som belöper på investeringar i fastigheter och på inköp av data- och kontorsutrustning m.m. Med fullbeskattningsmetoden följer emellertid också att det finansiella företaget får rätt till avdrag för ingående skatt på de räntor som företaget betalar för sin inlåning. Om företaget inte tillerkänns denna avdragsrätt skapas en kumulativ effekt. Den ingående, ej avdragsgilla, mervärdeskatten blir en kostnad hos det finansiella företaget. Denna kostnad övervältras framåt och kommer att ingå i underlaget för beräkning av den utgående skatten. Mervärdeskatt kommer därvid att utgå med ett, från mervärdeskatteteoretisk synpunkt, för stort belopp.

Ett finansiellt företags in- resp. upplåning sker på olika sätt. Inlåningen eller upplåningen kan härröra från andra företag som yrkesmässigt tillhandahåller utlåningstjänster och som därmed också skulle vara mervärdeskatteskyldiga. Inlåningen eller upplåningen kan emellertid även härröra från icke skattskyldiga subjekt, som privatpersoner och företag som inte yrkesmässigt bedriver någon utlåningsverksamhet. I det förra fallet kommer enligt fullbeskattningsmetoden det finansiella företaget att i varje enskilt fall debiteras mervärdeskatt på den ränta man har att erlägga i anledning av inlåningen. Denna mervärdeskatt kan sedan lyftas av i företagets verksamhet. I det senare fallet kommer företaget inte att debiteras någon mervärdeskatt. Av skäl som tidigare angivits måste det finansiella företaget i detta fall ändå medges avdrag med ett belopp som svarar mot den skatt (fiktiv skatt) som skulle ha utgått om in- eller upplåningen härrört

från ett skattskyldigt subjekt. Begreppet fiktiv skatt finns redan nu i svensk mervärdeskatterätt. Av 17 § 6 st. ML framgår att om skattskyldig mot vederlag förvärvar skattepliktig vara inom landet från den som inte är skattskyldig för omsättning av varan, skall som ingående mervärdeskatt för den skattskyldige anses det belopp som skulle ha utgjort utgående mervärdeskatt för säljaren om denne hade varit skattskyldig för omsättningen. Fullbeskattningsmetoden förutsätter att avdrag för fiktiv skatt även medges finansiella företag. Denna fiktiva skatt skall därvid beräknas på ett underlag som utgörs av den ränta som företaget har att betala på in- eller upplåning från subjekt som inte är mervärdeskatteskyldiga för omsättning av utlåningstjänster.

Reformeringen av valutaregleringen under senare år har inneburit att möjligheterna att ta upp lån utomlands ökat. Detta sker i allt större utsträckning också av privatpersoner. En mervärdebeskattning av utlåningstjänster innebär att privatpersoners och andra icke mervärdeskatteskyldiga subjekts lånekostnader ökar. Beskattningen utgör således, om åtgärder inte vidtas, ett incitament för att i stället låna i länder där motsvarande beskattning inte finns. De svenska finansiella företagens konkurrenskraft försämras. Det är därför nödvändigt att en mervärdebeskattning av utlåningstjänster även omfattar dem som tillhandahålls svenska subjekt av utländska företag.

Enligt nu gällande mervärdeskattelagstiftning utgår i princip ingen mervärdeskatt i samband med import av tjänster. Detta sammanhänger med att skattebasen på tjänsteområdet för närvarande är relativt smal.

I prop. 1989/90:111 har emellertid föreslagits att denna bas skall utökas. Samtidigt har föreslagits en importbeskattning även på tjänsteområdet. Förslaget innebär att mervärdeskatt skall erläggas i samband med import av vissa särskilt angivna tjänster i den mån det subjekt som importerar tjänsten inte har avdragsrätt för den skatt som belöper på tjänsten om den anskaffas inom Sverige. Importskatt skall således erläggas av privatpersoner och andra icke skattskyldiga subjekt. Vidare gäller enligt förslaget att om importen sker i en verksamhet som inte är yrkesmässig, skall mervärdeskatt inte erläggas om värdet av den sammanlagda importen under ett beskattningsår understiger 30 000 kr. Den som skall erlägga importskatt är skyldig att anmäla sig för registrering och anses således som skattskyldig till mervärdeskatt. Sådan skattskyldighet föreslås dock inte medföra rätt till avdrag för ingående skatt.

Den i prop. 1989/90:111 föreslagna beskattningen av import av tjänster torde, såsom förslaget utformats, komma att omfatta också import av finansiella tjänster i den mån dessa tjänster inlemmas i mervärdeskattebasen. Frågan är om denna importbeskattning är tillräcklig för att en tillfredsställande konkurrenssituation mellan in- och utländska finansiella företag skall uppnås. Det faktum att de importörer av lånetjänster som är skattskyldiga till mervärdeskatt inte skall erlägga importskatt saknar därvid betydelse. Dessa subjekt skulle ändå få dra av den på lånetjänsten belöpande mervärdeskatten. Det uppkommer heller inte några problem från konkurrenssynpunkt i de fall ett icke skattskyldigt subjekt erlägger mervärdeskatt i samband med import av en lånetjänst. I de fall så inte är fallet, dvs.

när importen inte avser näringsverksamhet och värdet av den sammanlagt understiger 30 000 kr. för beskattningsåret, inträder emellertid en konkurrensrubbning. Konkurrensrubbningens storlek beror därvid på hur 30 000 kronorsregeln skall tolkas. Innebär regeln att ett utomlands upptaget lån för vilket den årliga räntan uppgår till strax under 30 000 kr. inte skall omfattas av importbeskattningen eller innebär den att endast lån för vilka den sammanlagda räntekostnaden under lånets löptid understiger 30 000 kr. inte skall bli föremål för denna beskattning? I det förra fallet blir "förtjänsten" av att ta lånet utomlands väsentligt större än i det senare.

Fullbeskattningsmetoden förutsätter att mervärdeskatt, i likhet med vad som allmänt gäller inom EG, inte tas ut vid export av en utlåningstjänst. Exportören skall dessutom ha rätt till avdrag för den ingående skatt som belöper på den exporterade tjänsten. Full skattefrihet skall således gälla för exporten. I motsatt fall kommer konkurrensneutralitet inte att råda mellan svenska och utländska finansiella företag på de sistnämnda företagens hemmamarknader.

Med export av en tjänst avses enligt gällande reglering i första hand att tjänsten tillhandahålls utomlands. Det ställs därvid krav på att exportören kan visa att så är fallet. Det finns emellertid också andra situationer som jämställs med export. En i detta sammanhang viktig sådan situation är att en skattepliktig tjänst tillhandahålls en utländsk uppdragsgivare inom landet men som avser importeller exportvara. I syfte att uppnå konkurrensneutralitet mellan svenska och utländska finansiella

företag på de senare företagens hemmamarknader bör de ovannämnda bestämmelserna också tillämpas på utlåningstjänster. En sådan ordning skulle för övrigt stämma överens med vad som i allmänhet gäller i EG:s medlemsländer. I de flesta av dessa länder får nämligen den ingående mervärdeskatt lyftas av som belöper på finansiella tjänster som exporterats utanför EG eller som är direkt hänförlig till en vara avsedd att exporteras utanför EG.

En fråga som noggrant måste övervägas vid en tillämpning av fullbeskattningsmetoden är omfattningen av skattskyldighetsbegreppet. Enligt nu gällande lagstiftning är den skattskyldig som inom landet i yrkesmässig verksamhet omsätter skattepliktig eller från skatteplikt kvalificerat undantagen vara eller tjänst. Skattskyldighet föreligger också för den som omsätter motsvarande objekt genom export. Som yrkesmässig räknas enligt ML en verksamhet i vilken intäkterna vid inkomsttaxeringen skall beskattas i något av inkomstslagen jordbruksfastighet, annan fastighet eller rörelse. Som yrkesmässig räknas också en verksamhet som bedrivs under rörelseliknande former. Rörelseliknande former kan därvid definieras som en verksamhet, där det med viss regelbundenhet förekommer transaktioner med skattepliktiga varor eller tjänster. Bestämmelsen om rörelseliknande former har framför allt kommit att tillämpas på verksamheter som konkurrerar med annan näringsverksamhet men som inte beskattas som rörelse enligt kommunalskattelagen. Syftet med bestämmelsen är i huvudsak att ge möjlighet att korrigera situationer då mervärdeskatten har en icke önskvärd konkurrenseffekt. Tillämpning av bestämmelsen har framför allt kommit i fråga för verksamheter som är att hänföra till förvärvskällorna tjänst och till-

fällig förvärvsverksamhet eller som är att betrakta som hobbyverksamheter. Verksamheter i vilka intäkterna skall beskattas i inkomstslaget kapital torde dock i allmänhet inte kunna komma i fråga i detta sammanhang.

Av det anförda framgår att de subjekt som redovisar intäkterna från sin utlåningsverksamhet i något av inkomstslagen jordbruksfastighet, annan fastighet eller rörelse kommer att vara mervärdeskatteskyldiga enligt nu gällande regler i ML i en situation där utlåningstjänster är skattepliktiga. Detta innebär att såväl renodlade finansiella företag som de företag som blott i mindre omfattning, och då ofta som en service med anknytning till den egentliga verksamheten, tillhandahåller utlåningstjänster kommer att omfattas av skattskyldigheten. Ett exempel på sistnämnda företag är kapitalvarudetaljisten som också tillhandahåller sina kunder möjlighet att finansiera ett köp, t.ex. genom avbetalning eller liknande.

Inkomstslagen jordbruksfastighet, annan fastighet och rörelse föreslås fr.o.m. den 1 januari 1991 ingå i det nya inkomstslaget näringsverksamhet. Detta förhållande påverkar emellertid inte vad som nu anförts.

En tillämpning av fullbeskattningsmetoden på utlåningstjänster får till följd att lånekostnaden, i förhållande till nuläget, kommer att öka för privatpersoner och andra subjekt som inte omfattas av mervärdeskattskyldigheten samtidigt som den kan komma att minska för skattskyldiga subjekt och för utländska subjekt som tar upp lån i Sverige. Denna effekt är ett resultat av att den som tillhandahål-

ler utlåningstjänster får avdrag för sin ingående mervärdeskatt, vilket gör det möjligt för honom att med oförändrad vinstnivå minska skillnaden mellan in- och utlåningsräntan, samtidigt som han skall debitera utgående skatt på utlåningsräntan, en skatt som är avlyftbar för mervärdeskattskyldiga låntagare men inte för andra. Det anförda kan illustreras med följande exempel.

Ett lån på 100 000 kr. till en ränta om 15 % medför i dagsläget en årlig räntekostnad på 15 000 kr. Kostnaden är densamma oavsett om låntagaren är näringsidkare eller privatperson. Om fullbeskattningsmetoden tillämpades på denna lånetjänst skulle långivaren medges avdrag för ingående mervärdeskatt med visst belopp. Låt oss anta att detta belopp motsvarar långivarens kostnad för att sänka utlåningsräntan från 15 till 14 %. Långivaren skulle då, med oförändrad vinstnivå, kunna företa en sådan räntesänkning. Den årliga kostnaden, exkl. mervärdeskatt, för lånet i exemplet blir då 14 000 kr. Mervärdeskatt skall läggas på detta belopp. Om skattesatsen är 23,46 % blir den årliga lånekostnaden inkl. skatt 17 284 kr. Detta belopp utgör också den faktiska lånekostnaden för den låntagare som inte är mervärdeskatteskyldig medan den faktiska lånekostnaden för skattskyldiga låntagare, till följd av avdragsrätten vid mervärdeskatteredovisningen, stannar vid 14 000 kr. I exemplet har hänsyn inte tagits till effekterna av att räntekostnader är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen.

Beräkningarna i exemplet förändras om långivaren, i anledning av rätten till avdrag för ingående mervärdeskatt, väljer att höja inlåningsräntan med 1 % i stället för att sänka utlåningsräntan. Under för-

utsättning att konsumtionen av lån inte förändrades skulle utfallet för långivaren bli detsamma även i detta fall. Effekterna för låntagarna skulle däremot förändras. Beskattningen skulle i detta fall innebära att den årliga lånekostnaden steg till 18 519 kr. för icke mervärdeskatteskyldiga låntagare medan den för skattskyldiga låntagare även fortsättningsvis skulle vara 15 000 kr.

Den fördyring av lånekostnaderna för icke mervärdeskatteskyldiga subjekt som skulle följa av en tillämpning av fullbeskattningsmetoden innebär att det skapas ett incitament för vissa låntagare att söka sig till en kreditmarknad som inte omfattas av mervärdeskatten. Det kan därför befaras att en tillämpning av fullbeskattningsmetoden leder till att många lånetransaktioner söker sig vägar vid sidan av de officiella låneinstituten i syfte att undvika mervärdeskatten.

3.2.2 Marginalbeskattningsmetoden

I utländska utredningar rörande mervärdeskatt på finansiella tjänster har det hävdats att fullbeskattningsmetoden medför att tjänsterna i vissa fall blir överbeskattade. Detta har antagits vara fallet bl.a. vad avser utlåningstjänsterna. Resonemanget bygger på att det endast är den del av en lånekostnad som motsvaras av vad långivaren betingar sig för själva tjänsten att låna ut pengar som skall mervärdebeskattas. Den del av en lånekostnad som motsvaras av långivarens inlåningskostnader skall däremot inte ingå i beskattningsunderlaget. Om långivarens utlåningsränta uppgår till 15 % och hans inlåningsränta till 10 % skall, enligt resone-

manget, mervärdeskatten beräknas på ett underlag som motsvaras av långivarens räntemarginal vilken i detta fall är 5 %. Denna metod att beräkna mervärdeskatten kallas därför marginalbeskattningsmetoden.

Det utomlands förda resonemanget är riktigt endast under förutsättning att långivaren inte medges avdrag för den ingående mervärdeskatt - fiktiv eller verklig - som belöper på hans in- eller upplåningskostnader. Om sådant avdrag inte medges och om den utgående mervärdeskatten samtidigt beräknas på låntagarens totala lånekostnad, skapas en kumulativ effekt som leder till en överbeskattning av utlåningstjänsten. Om å andra sidan långivaren medges avdrag för all ingående mervärdeskatt - vilket är det principiellt riktiga i ett mervärdeskattesystem - och således också för den som belöper på hans in- eller upplåningskostnader, skall den utgående skatten beräknas på låntagarens totala kostnad för lånet.

Den utomlands ibland hävdade uppfattningen att fullbeskattningsmetoden medför en överbeskattning kan förklaras av att man i andra länder inte är helt bekant med institutet fiktiv skatt. Detta institut förutan kan en långivare inte medges avdrag för ingående skatt med större belopp än vad som verkligen debiterats honom. En långivare kan således inte medges avdrag för ingående skatt i anledning av in- eller upplåning från icke skattskyldiga subjekt. Om detta inte är möjligt kan man heller inte beräkna den utgående skatten på låntagarens totala kostnader för ett lån.

Marginalbeskattningsmetoden innebär således, för

utlåningstjänsternas del, att mervärdeskatten skall beräknas på ett underlag som svarar mot långivarens räntemarginal, dvs. på skillnaden mellan in- eller upplåningsräntan. Metoden förutsätter att denna marginal kan beräknas. Man måste således ha kännedom om såväl den räntesats som t.ex. en bank tillämpar vid sin utlåning som den till vilken banken själv anskaffar kapital. Utlåningsräntan är känd vid varje enskild transaktion. Det är däremot inte den ränta som banken får betala för inlåning av det kapital som lånas ut. Om en kund lånar ett visst kapital till en angiven räntesats är bruttokostnaden för lånet känd. Kännedom saknas emellertid om till vilken kostnad långivaren anskaffat just detta kapital. Marginalen mellan in- och utlåningskostnaden kan därför inte beräknas i det enskilda fallet. Marginalbeskattningsmetoden förutsätter därför att marginalen beräknas med hjälp av en schabloniserad in- eller upplåningssränta.

En schabloniserad inlåningsränta kan bestämmas på olika sätt. Den kan vara gemensam för alla långivare och beräknas med ledning t.ex. av den referensränta som benämns diskonto. En sådan för alla finansieringsinstitut gemensam schablon leder emellertid till konkurrenssnedvridningar mellan de olika instituten. Schablonen missgynnar institut med höga upplåningskostnader. Det kan därför vara bättre med en schablonränta som varierar mellan olika typer av finansieringsinstitut. Schablonen kan beräknas med ledning t.ex. av den genomsnittliga upplåningsräntan för varje typ av institut under en viss period.

Den skisserade modellen för beskattning av utlåningstjänster innebär att underlaget för beräk-

ningen av mervärdeskatt utgörs av skillnaden mellan låntagarens faktiska lånekostnad och långivarens kostnad för upplåning av ett kapital av motsvarande storlek som det utlånade. Långivarens kostnad beräknas därvid enligt schablon. Den utgående mervärdeskatten kan identifieras vid varje enskild transaktion och därmed, i förekommande fall, lyftas av i nästa led i produktions- och distributionskedjan. Långivaren skall i modellen ha rätt till avdrag för all ingående mervärdeskatt som belastar anskaffningar i och för verksamheten. I den mån långivaren har anskaffat kapital från ett subjekt som är mervärdeskatteskyldigt för sin utlåningsverksamhet och därmed debiterats mervärdeskatt, skall avdrag medges även för denna skatt. Till skillnad mot vad som gäller enligt fullbeskattningsmetoden skall avdrag dock inte medges för fiktiv skatt i anledning av den inlåning som sker från icke mervärdeskatteskyldiga subjekt.

Marginalbeskattningsmetoden, enligt den modell som skisserats ovan, skiljer sig från fullbeskattningsmetoden, enligt den modell som beskrivits i avsnitt 3.2.1, såtillvida att beskattningen inte på ett exakt sätt träffar det av det individuella finansiella företaget skapade mervärdet. Detta beror på att beskattningen enligt marginalbeskattningsmetoden sker med hjälp av en schablon. Marginalbeskattningsmetoden tar inte, såsom fullbeskattningsmetoden, hänsyn till det individuella företagets faktiska upplåningskostnader.

Skillnaderna mellan marginalbeskattnings- och fullbeskattningsmetoden medför att skatteintäkternas storlek resp. effekterna på icke mervärdeskatteskyldiga subjekts lånekostnader vid en tillämpning

av de båda metoderna inte lätt låter sig jämföras. Skatteintäkterna kommer att vara lika stora enligt båda beskattningsmetoderna endast under förutsättning att den schablonmässigt antagna kostnaden för de finansiella företagens in- eller upplåning överensstämmer med den verkliga sett över branschen i dess helhet. Effekterna på allmänhetens lånekostnader kommer att vara desamma enligt båda beskattnings metoderna endast under förutsättning att schablonen överensstämmer med kostnaden för det enskilda finansiella företagets in- eller upplåning.

Vad som i avsnitt 3.2.1 anförts om import och export av utlåningstjänster, skattskyldighetsbegreppet och konkurrenssituationen gentemot den lånemarknad som inte omfattas av mervärdeskatteskyldigheten är tillämpligt även vid en användning av marginalbeskattningsmetoden.

I avsnitt 3.2.1 diskuterades fullbeskattningsmetodens tillämpning på in- och utlåningstjänster. Det konstaterades därvid att metoden inte tillät en beskattning av inlåningstjänsterna. Ett finansiellt företags inlåningsverksamhet måste i fullbeskattningsmetoden i stället ses som att företaget köper en utlåningstjänst. Med marginalbeskattningsmetoden förhåller det sig rent principiellt annorlunda. Teoretiskt sett är det med denna metod möjligt att mervärdebeskatta också inlåningstjänsterna. Beskattningsunderlaget skulle därvid utgöras av marginalen mellan t.ex. en banks inlåningsränta och den högre ränta kunden skulle ha fått vid en annan placering där han inte kunnat tillgodogöra sig bankens tjänster. En förutsättning för att inlåningstjänsterna skall kunna beskattas enligt marginalbeskattningsmetoden är således att denna marginal kan

definieras. Detta låter sig inte lätt göras. Det enda möjliga sättet att lösa detta problem torde vara att beräkna den alternativa räntan som den faktiska inlåningsräntan ökad med vad som svarar mot bankens kostnader för att tillhandahålla inlåningstjänsterna. Om inlåningsräntan är 10 % och bankens kostnader för att tillhandahålla inlåningstjänsterna uppgår till ett belopp som motsvarar 2 % av det inlånade kapitalet, kan den alternativa räntan beräknas till 12 %. Mervärdeskatt skall därvid utgå på ett underlag som svarar mot 2 % av det inlånade kapitalet. För att kunna tillämpa denna modell krävs emellertid att man kan mäta bankens kostnader för att tillhandahålla inlåningstjänsterna. Dessa kostnader kan dock i många fall inte särskiljas från kostnaderna för utlåningstjänsterna. Härtill kommer svårigheten av att beräkna bankens kostnader för att tillhandahålla den höga likviditet som kännetecknar en inlåningstjänst. Av det anförda framgår att det inte är praktiskt möjligt att i det enskilda fallet beräkna en banks kostnader för att tillhandahålla inlåningstjänster. Eventuellt skulle det kunna ske genom en schablon. Ett sådant schablonförfarande leder emellertid till att mervärdeskatten inte skulle komma att beräknas på det av den individuella banken skapade mervärdet utan i stället på ett för alla banker antaget gemensamt mervärde.

3.3 Värdepappershandel

Den som yrkesmässigt bedriver handel i värdepapper eller valuta kan sägas tillhandahålla en tjänst. Detta framstår som särskilt tydligt när det gäller den verksamhet som bedrivs av fondkommissionärer,

brokers, bankirfirmor och market makers eller när det gäller bankernas köp och försäljning av utländsk valuta. En institution som, utan att ha någon annan funktion, kontinuerligt uppträder på marknaden genom att för egen räkning köpa och sälja värdepapper kan emellertid också sägas tillhandahålla en tjänst, vilken i detta fall består i att andra marknadsaktörer hela tiden har tillgång till institutionens värdepappersportfölj. I de fall en institution endast sporadiskt är verksam på värdepappersmarknaden genom att för investeringsändamål köpa ett värdepapper, vilket kanske först lång tid därefter avyttras är det mera tveksamt om man kan tala om en tjänst. Gränsen mellan de två sistnämnda fallen är flytande men gemensamt för dem båda är att inslaget av tjänst - i den mån man kan tala om ett sådant - inte kommer till uttryck i en avgift eller liknande som den som utnyttjar tjänsten har att erlägga.

En förutsättning för att kunna mervärdebeskatta de tjänster som tillhandahålls i värdepappershandeln är att det utgår en avgift eller liknande för tjänsten i fråga. Priset för själva tjänsten måste kunna identifieras. Så är i allmänhet fallet i den verksamhet som bedrivs av bankernas värdepappers- och valutaavdelningar samt i den verksamhet som bedrivs av fondkommissionärer, brokers och market makers m.fl. Den fortsatta framställningen i detta avsnitt avser därför dessa typer av verksamheter.

Priset för den tjänst en värdepappershandlare tillhandahåller kan komma till uttryck på olika sätt. Det man i detta sammanhang närmast tänker på är t.ex. bankernas växlingsavgifter i samband med köp och försäljning av utländsk valuta och fondkommis-

sionärernas courtage i samband med köp och försäljning av värdepapper. Bankens pris för den tillhandahållna växlingstjänsten kommer emellertid också till uttryck genom en spread, dvs. skillnaden mellan köp- och säljkursen vid ett visst givet tillfälle. På motsvarande sätt kommer priset för den tjänst som tillhandahålls av en market maker till uttryck. En fondkommissionär kan - utan att vara market maker - förmedla affärer via det egna lagret. Även om det för närvarande inte i någon större omfattning lär förekomma i praktiken kan han därvid ta betalt för sin tjänst genom att köpa de värdepapper som kunden vill sälja till ett något lägre pris än den vid samma tidpunkt gällande säljkursen eller sälja de papper kunden vill köpa till ett något högre pris än den då gällande köpkursen.

De förhållanden som nu beskrivits medför att man inte alltid vid en enskild värdepapperstransaktion direkt kan identifiera priset för den tjänst som handlaren tillhandahåller. Priset motsvaras inte alltid av den eventuellt utgående avgiften. Det kan också, helt eller delvis, ligga dolt i priset för värdepapperet. Svårigheten med att under mervärdeskatten inordna de tjänster som en värdepappershandlare tillhandahåller ligger just i detta faktum. En mervärdeskatt som endast utgår på avgifterna träffar det fulla värdet av tjänsten endast i de fall det är fråga om en ren förmedlingssituation. I andra fall, som när en värdepappershandlare utför kundaffärer mot det egna lagret och därvid tillgodogör sig en spread eller marginal, kommer skatten inte att träffa det fulla värdet av tjänsten.

En förutsättning för att man skall kunna inordna de tjänster som nu är i fråga under mervärdeskatten är

således att man vid varje enskild transaktion kan beräkna den beloppsmässiga storleken av den spread som handlaren tillgodogör sig. Det är detta belopp, jämte det belopp som utgår i form av avgifter, som skall bilda underlag för beräkningen av mervärdeskatten.

En market maker anger vanligtvis kontinuerligt tvåvägspriser i det eller de värdepapper som hans åtagande omfattar. Han anger således hela tiden köp- och säljkurser till vilka han är villig att handla. Detta innebär att det pris som market makern tillgodogörs sig för sina tjänster är känt. Priset motsvaras av skillnaden mellan köp- och säljkursen, dvs. spreaden, vid tillfället för omsättningen. Mervärdeskatt skall beräknas på ett underlag som svarar mot denna spread. En köpare som betalar 10 000 kr. för ett värdepapper vid ett tillfälle där köpkursen är 9 900 kr. och säljkursen 10 000 kr. skall således debiteras mervärdeskatt på ett underlag av 100 kr. I dessa och liknande fall torde det inte innebära alltför stora tekniska svårigheter att beräkna underlaget för mervärdeskatten.

I andra fall är det emellertid svårare att beräkna den marginal som en värdepappershandlare tillgodogör sig för sina tjänster. Så är t.ex. fallet om en handlare, som inte är market maker, genomför en kundaffär via det egna lagret och därvid, på sätt beskrivits ovan, tillgodogör sig en marginal. Storleken av denna marginal framgår emellertid inte omedelbart på samma sätt som när handlaren, i sin egenskap av market maker, kontinuerligt anger tvåvägspriser. För att i detta fall kunna bestämma marginalens storlek krävs att man har kännedom om de ifrågavarande värdepapperens "officiella kurs-

värde" vid samma tidpunkt som avslut sker mellan kunden och handlaren. Marginalen utgörs i detta fall nämligen av skillnaden mellan det pris som avtalats mellan kunden och handlaren och det vid samma tidpunkt gällande köp- eller säljkursen. Det kan t.ex. inte komma i fråga att beräkna marginalen med ledning av det pris till vilket handlaren tidigare köpt de värdepapper han ur det egna lagret säljer till en kund. Ett sådant beräkningssätt leder till att marginalens storlek påverkas av eventuella kursförändringar under den tid handlaren innehavt värdepapperen. Marginalens storlek kommer därigenom inte att svara mot vad handlaren betingar sig för sina tjänster.

Det förekommer ofta att en market maker av olika skäl inte anger tvåvägspriser i de värdepapper som omfattas av hans åtagande. Market makern kan i dessa fall många gånger i stället ange antingen enbart en köpkurs eller enbart en säljkurs. Storleken av den marginal som market makern tillgodogör sig för sina tjänster framgår därmed inte omedelbart. Värdepapperen kan i dessa också vara av sådan karaktär att man inte kan beräkna något "officiellt kursvärde". Marginalen är därmed i princip omöjlig att beräkna.

3.4 Avgiftsbelagda tjänster

Många tjänster på den finansiella sektorn är avgiftsbelagda. Exempel på avgifter som förekommer på marknaden är förmedlingsavgifter (courtage), kreditavgifter, uppläggningsavgifter och växlingsavgifter. De avgiftsbelagda tjänsterna skiljer sig från många andra finansiella tjänster i det att

priset för den ifrågavarande transaktionen direkt framgår. Mervärdeskatten kan därmed utan svårighet beräknas på det underlag som utgörs av priset och denna mervärdeskatt kan sedan, i förekommande fall, lyftas av i nästa led i produktions- och distributionskedjan. Svårigheterna ligger i stället på ett annat plan och de är i första hand avhängiga hur man i mervärdeskattehänseende behandlar icke avgiftsbelagda finansiella tjänster, vilka i de flesta fall ju tillhandahålls av samma företag som tillhandahåller avgiftsbelagda tjänster.

De finansiella företag som tillhandahåller mervärdeskattepliktiga avgiftsbelagda tjänster skall, enligt de allmänna principerna i mervärdeskattesystemet, också ha avdrag för den ingående skatt som belöper på anskaffningar av utrustning och material m.m. för den skattepliktiga verksamheten. Detta medför inte några särskilda problem för det fall att samtliga tjänster, dvs. även de för vilka priset kommer till uttryck på annat sätt än som en avgift, som tillhandahålls av företaget omfattas av skatteplikten. I den situationen skall företaget ha avdrag för all ingående mervärdeskatt. Annorlunda förhåller det sig om endast vissa av de tillhandahållna tjänsterna är skattepliktiga medan andra av en eller annan anledning är undantagna från mervärdeskatteplikt. Företaget bedriver då s.k. blandad verksamhet vilket bl.a. innebär att avdragsrätten för ingående skatt är begränsad till vad som är hänförligt till den del av verksamheten som medför skattskyldighet. Enligt ML gäller därvid att fullt avdrag medges för mervärdeskatt på förvärv som helt avser den skattepliktiga delen av verksamheten medan avdragsrätt inte alls föreligger för skatt som helt avser den mervärdeskattefria delen. För an-

skaffningar som skall användas eller förbrukas i båda verksamhetsgrenarna skall den avdragsgilla ingående skatten bestämmas genom uppdelning efter skälig grund. Riksskattenämnden har i en anvisning uttalat att uppdelningen därvid lämpligen bör göras med ledning av omsättningen i vardera verksamhetsgrenen, men även andra fördelningsgrunder, som t.ex. lönekostnadernas fördelning eller fördelningen av ianspråktagna utrymmen, kan komma i fråga.

Antag en situation där finansiella tjänster som är avgiftsbelagda omfattas av mervärdeskatteplikten medan sådana tjänster för vilka priset utgörs av ränta eller spread inte är skattepliktiga. Utgående mervärdeskatt skall vid detta förhållande debiteras på alla avgifter och avdrag för ingående skatt skall medges enligt de regler som angivits ovan, dvs. fullt avdrag skall medges för skatt på förvärv av utrustning m.m. avsedd att helt användas i samband med tillhandahållandet av en avgiftsbelagd tjänst medan avdrag skall medges efter skälig grund i de fall utrustningen är avsedd att endast delvis användas i denna verksamhet. I de finansiella företagen är det vanligt att priset för en tillhandahållen tjänst består av dels en avgift och dels en ränta eller en spread. Så kan exempelvis vara fallet vid en utlåningstjänst eller vid en valuta- eller värdepapperstransaktion. I det förra fallet kan långivaren ta betalt genom dels en kreditavgift och dels en ränta och i det senare fallet kan handlaren ta betalt genom dels en växlingsavgift eller ett courtage och dels en spread. I många finansiella företag, framför allt i bankerna, torde det dessutom förekomma att den avgift som tas ut för en tjänst inte helt täcker kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Ersättning för dessa kostna-

der, jämte eventuell vinst på den avgiftsbelagda verksamheten, tas i stället ut på annat håll i företagets totala verksamhet, t.ex. genom en lägre ränta i samband med inlåning. Det kan således förekomma att avgiftsbelagda tjänster subventioneras i förhållande till andra tjänster.

De förhållanden som nu angivits medför att avdrag för ingående mervärdeskatt inte utan vidare i sin helhet kan medges även om skatten är hänförlig till förvärv av utrustning etc. helt avsedd att användas i och för tillhandahållandet av avgiftsbelagda - och enligt antagandet därmed skattepliktiga - tjänster. Fullt avdrag bör i detta fall endast medges i den mån avgiften också motsvarar det totala priset för tjänsten. Så är uppenbarligen inte fallet när priset består av dels en avgift och dels t.ex. en ränta. Som framgått av det tidigare anförda behöver så inte heller vara fallet ens när avgiften är det enda vederlag som utgår för tjänsten. Full avdragsrätt för ingående mervärdeskatt i dessa situationer leder till skatteintäktsförluster eftersom den utgående skatten kommer att beräknas på ett för lågt underlag.

I syfte att undvika de problem som skisserats ovan kan, för det fall att endast avgifterna skulle bli föremål för mervärdeskatt, rätten till avdrag för ingående skatt bestämmas enligt schablon. En sådan schablon bör därvid innebära att företagen alltid medges avdrag med så stor del av den sammanlagda ingående skatten som svarar mot avgiftsintäkternas andel av företagets totala intäkter.

En ordning som innebär att endast de tjänster som är avgiftsbelagda är mervärdeskattepliktiga medan

övriga tjänster är skattefria kan medföra skatteintäktsförluster för staten. Detta kan illustreras med följande exempel. Ett finansiellt företag tillhandahåller tjänster åt såväl mervärdeskatteskyldiga som icke mervärdeskatteskyldiga subjekt. Företaget tar ut avgifter för vissa tjänster medan man för andra tar ut en ränta eller spread. De avgiftsbelagda tjänsterna riktar sig i större utsträckning mot mervärdeskatteskyldiga kunder än mot andra. Företaget debiterar utgående mervärdeskatt på dessa tjänster och åtnjuter samtidigt avdrag för ingående skatt enligt den schablonregel som beskrivits ovan. Skatteintäkterna minskar då i förhållande till nuläget med ett belopp som svarar mot företagets avdrag för ingående skatt och ökar samtidigt med den utgående skatten, dock endast med den utgående skatt som debiteras icke mervärdeskatteskyldiga kunder. Den skatt som debiteras mervärdeskatteskyldiga kunder lyfts ju av i nästa led i produktions- och distributionskedjan och kommer därför aldrig statskassan till del. För företaget i exemplet kan det vara så att avdraget för ingående skatt är större än summan av den utgående skatt som debiteras icke mervärdeskatteskyldiga kunder. Sistnämnda summa kan, för det fall att de avgiftsbelagda tjänsterna enbart utnyttjas av skattskyldiga kunder, rent av vara noll.

Av exemplet ovan framgår att en ordning där endast avgifterna mervärdeskattebeläggs utgör ett incitament för företagen på den finansiella sektorn att ta ut en avgift för sådana tjänster som huvudsakligen nyttjas av skattskyldiga kunder och att ta ut en ränta eller spread för sådana tjänster som i huvudsak nyttjas av privatpersoner och andra subjekt som inte är skattskyldiga för mervärdeskatt. Häri-

genom får företaget en lättnad på kostnadssidan samtidigt som den faktiska kostnaden för företagets tjänster inte behöver öka.

3.5 Försäkringstjänster

En försäkringspremie kan sägas bestå av olika delar. En del är avsedd att täcka försäkringsgivarens kostnader i anledning av inträffade försäkringsfall. En annan del utgörs av försäkringstagarens sparande. Det är endast premier avseende försäkringar med ett sparmoment, som t.ex. livförsäkringar, som innehåller en sådan del. En tredje del av försäkringspremien är avsedd att täcka försäkringsgivarens kostnader för administration m.m. samt, i förekommande fall, försäkringsgivarens vinstmarginal. Det är den sistnämnda delen av premien som utgör ersättning för det av försäkringsgivaren tillskapade mervärdet och det är således endast denna del som skall träffas av en mervärdeskatt. Hur stor denna del är vet man i många fall först åtskilliga år efter det att premierna betalts, dvs. först när inträffade försäkringsfall slutreglerats.

I likhet med vad som gäller för utlåningstjänster (jfr avsnitt 3.2) kan beskattningen av det av en försäkringsgivare tillskapade mervärdet ske enligt endera av två metoder, fullbeskattningsmetoden eller marginalbeskattningsmetoden. De båda metoderna diskuteras nedan var för sig. Diskussionen tar därvid närmast sikte på de förhållanden som gäller för försäkringar utan sparmoment, dvs. sakförsäkringar m.m. Vad som anförs gäller emellertid i tillämpliga delar också för försäkringar med sparmoment.

3.5.1 Fullbeskattningsmetoden

Fullbeskattningsmetoden innebär att utgående mervärdeskatt skall beräknas på ett underlag som utgörs av hela priset för försäkringen, dvs. på premiebeloppet. Detta medför i sig inga problem eftersom premiens storlek är känd vid varje enskild transaktion. Den utgående skatten kan därmed identifieras och, i förekommande fall lyftas av i nästa led i produktions- och distributionskedjan.

Fullbeskattningsmetoden förutsätter också att försäkringsgivaren får avdrag för all den ingående mervärdeskatt som belöper på förvärv i och för försäkringsverksamheten. Förvärven kan därvid avse t.ex. lokaler och utrustning, men också egendom eller tjänster som anskaffats i anledning av skadefall och som är avsedda att tillställas en skadedrabbad försäkringstagare i samband med reglering av skadan. Det är emellertid inte tillfyllest med en rätt till avdrag för ingående skatt som begränsas till vad som nu sagts.

Försäkringsgivare reglerar i allmänhet inte en skada genom att anskaffa ny egendom av samma slag som den skadade eller genom att reparera skadad egendom. Regleringen av skadan sker i stället genom att försäkringstagaren får ett belopp som svarar mot den ekonomiska förlust han lidit i anledning av skadefallet. En tillämpning av fullbeskattningsmetoden förutsätter att försäkringsgivaren i dessa fall får avdrag för en hypotetisk ingående mervärdeskatt beräknad på de kontanta utbetalningarna. Det är här fråga om avdrag för ett slags fiktiv skatt. Om avdrag för denna fiktiva skatt inte med-

ges skapas en kumulativ effekt som leder till att den utgående mervärdeskatten kommer att beräknas på ett för högt belopp. Man skulle i sådant fall kunna tala om en överbeskattning.

Den modell för beskattning av försäkringstjänster som ovan skisserats kan illustreras med följande förenklade exempel där mervärdeskattesatsen antas vara 19 % exkl. skatt.

En försäkringsgivare har premieintäkter exkl. mervärdeskatt om 100 000 kr. Den utgående skatten uppgår således till 19 000 kr. Försäkringsgivarens utgifter i och för verksamheten uppgår till 90 000 kr. exkl. den mervärdeskatt som debiterats honom. Utgifterna fördelar sig på lönekostnader om 20 000 kr., kostnader för anskaffning av material m.m. för den löpande verksamheten om 10 000 kr., kostnader för anskaffning av egendom och tjänster i samband med reglering av inträffade skador om 20 000 kr. samt kostnader för kontanta utbetalningar i anledning av inträffade skadefall om 50 000 kr. Verksamhetens vinst uppgår till 10 000 kr. I försäkringsgivarens kostnader för material, egendom och tjänster ligger en mervärdeskatt om 5 700 kr. (19 % av 10 000 + 20 000). Denna ingående skatt skall räknas av mot den utgående. Försäkringsgivaren skall emellertid också medges avdrag för fiktiv skatt beräknad på de kontanta utbetalningar han gjort i anledning av inträffade skadefall. Denna fiktiva skatt kan beräknas till 9 500 kr. (19 % av 50 000 kr.). Den sammanlagda ingående skatten uppgår därmed till 15 200 kr. vilken skall dras av mot den utgående skatten om 19 000 kr. Skatteuttaget uppgår således till 3 800 kr. vilket belopp motsvarar 19 % av verksamhetens mervärde (löner och vinst) om 30 000

kr. Skatten har därmed på ett riktigt sätt träffat det i verksamheten tillskapade mervärdet. Av exemplet framgår också att skatt skulle utgå med ett för högt belopp om försäkringsgivaren inte hade rätt till avdrag för fiktiv skatt på sätt som beskrivits.

Det finns speciella förhållanden inom försäkringssektorn som allvarligt försvårar tillämpningen av den ovan angivna modellen. Vad som här avses är bl.a. att försäkringstagarna betalar premierna i förskott i förhållande till de skadeersättningar som försäkringsgivarna tvingas utge. Försäkringsgivarna har därmed kontinuerligt ett visst kapital till sitt förfogande. Detta kapital placeras på olika marknader och ger en viss avkastning. Avkastningen bidrar till att täcka försäkringsgivarens kostnader såväl för administration som för inträffade skadefall. Det kan således vara på det sättet att en försäkringsgivares premieintäkter är mindre än hans kostnader även sett under en längre period. Detta innebär i sin tur att den ingående skatten kontinuerligt kan komma att överstiga den utgående. Beskattningen skulle i så fall ge ett negativt resultat för statskassan.

En mervärdebeskattning av försäkringstjänsterna på sätt som angivits ovan innebär att den faktiska kostnaden för att teckna en försäkring blir större i förhållande till nuläget för privatpersoner och andra icke skattskyldiga subjekt. För företag som är mervärdeskatteskyldiga blir kostnaden, till följd av försäkringsgivarens och det försäkringstecknande företagets rätt till avdrag för ingående skatt, däremot mindre. Beskattningen innebär således att det för icke mervärdeskatteskyldiga subjekt

kan bli billigare att teckna sina försäkringar utomlands, dvs. att importera försäkringstjänster. Beskattningen skapar en bristande neutralitet i konkurrensen mellan svenska och utländska försäkringsgivare till de svenska försäkringsgivarnas nackdel. En effektiv importbeskattning återställer emellertid konkurrensneutraliteten. Frågan är då om den i prop. 1989/90:111 föreslagna importbeskattningen av tjänster - om den utvidgades till att också avse försäkringstjänster - är tillräckligt effektiv i detta hänseende. Detta förslag har beskrivits i avsnitt 3.2.1. Där angavs bl.a. att importskatt endast skall erläggas av icke mervärdeskatteskyldiga subjekt och, i den mån importen sker i en verksamhet som inte är yrkesmässig, endast om värdet av den sammanlagda importen under ett beskattningsår uppgår till minst 30 000 kr. 30 000 kronorsregeln skulle i detta sammanhang kunna tolkas på olika sätt. Man kan tolka den så att importskatt skall utgå först om den sammanlagda premieinbetalningen under ett år uppgår till 30 000 kr., men man kan också tolka den så att importskatt skall utgå för försäkringar där försäkringsbeloppet uppgår till minst 30 000 kr. Den förstnämnda tolkningen synes medföra att i vart fall hushållen skulle kunna teckna alla sina försäkringar utomlands utan att behöva betala importskatt. Den sistnämnda tolkningen synes däremot medföra att skattefri teckning utomlands endast kan ske i ett mycket begränsat antal fall. I dessa fall torde det dessutom röra sig om så små premiebelopp att en därpå beräknad mervärdeskatt inte påverkar valet mellan att teckna försäkringen i Sverige eller att teckna den utomlands.

Fullbeskattningsmetoden innebär att mervärdeskatt

inte tas ut vid export av en försäkringstjänst. Den innebär dessutom att den försäkringsgivare som exporterar en tjänst har rätt till avdrag även för den ingående skatt som belöper på exporttjänsten. Som export av en försäkringstjänst bör anses att försäkringen avser person som inte är hemmahörande i Sverige, verksamhet bedriven utomlands eller egendom utan anknytning till Sverige. Fullbeskattningsmetoden leder således till att svenska försäkringsgivare får en konkurrensförmån i förhållande till nuläget på de utländska marknader där de inhemska försäkringsgivarna inte har rätt till avdrag för ingående skatt. Detta är för närvarande fallet i samtliga europeiska länder.

3.5.2 Marginalbeskattningsmetoden

Marginalbeskattningsmetoden bygger på antagandet att det endast är en viss del av försäkringspremien som utgör ersättning för den av försäkringsgivaren tillhandahållna tjänsten och att det bara är denna del som skall mervärdebeskattas. Den beskattningsbara delen utgörs enligt detta synsätt av den del av en premie som är avsedd att täcka försäkringsgivarens kostnader för administration m.m. och hans eventuella vinstmarginal. Metoden förutsätter således att man kan skilja denna del av premien från den del som är avsedd att täcka försäkringsgivarens kostnader i anledning av inträffade skadefall. En sådan uppdelning av en försäkringspremie låter sig emellertid inte lätt göras.

Försäkringsgivarna erhåller premierna i förskott i förhållande till de utgifter man har att vidkännas i anledning av inträffade skadefall. Premiernas

storlek beräknas således inte med ledning av de faktiska kostnader som de är avsedda att täcka, utan i stället av ett bl.a. på tidigare erfarenheter grundat antagande av dessa kostnaders storlek. Detta förhållande innebär att man inte, i samband med att försäkringstagaren betalar premien, kan avgöra hur stor del därav det är som faktiskt kommer att bidra till att täcka försäkringsgivarens kostnader för administration m.m. resp. täcka försäkringsgivarens kostnader för inträffade skadefall. Härtill kommer att försäkringsgivarens premier i många fall inte förslår till att täcka de totala kostnaderna. Till kostnadstäckningen bidrar också den avkastning försäkringsgivaren får på det kapital som utgörs av försäkringstagarnas premieinbetalningar. Det kan i enskilda fall t.o.m. vara så att premierna för en viss försäkringsgren, jämte försäkringsgivarens avkastning på det kapital som dessa premier representerar, inte räcker för att täcka grenens sammanlagda kostnader.

Av det anförda framgår att det inte för varje enskild försäkringspremie går att beräkna det faktiska belopp som är avsett att täcka försäkringsgivarens personal- och administrationskostnader m.m. samt, i förekommande fall, hans vinstmarginal, dvs. det belopp som enligt marginalbeskattningsmetoden skall utgöra underlag för beräkning av mervärdeskatten. En tillämpning av metoden förutsätter därför att detta belopp beräknas enligt ett schablonmässigt förfarande.

En schablon med uppgift att underlätta beräkningen av den del av en försäkringspremie som avser att täcka försäkringsgivarens kostnader för att tillhandahålla försäkringstjänster bör i största möjli-

ga omfattning ta hänsyn till individuella förhållanden. Kostnaderna kan variera mellan olika försäkringsgivare och också mellan olika försäkringsgrenar. En för alla försäkringsgivare resp. alla försäkringsgrenar gemensam schablon tar inte hänsyn härtill. Man bör därför kanske sträva efter att skapa en särskild schablon för varje försäkringsgivare resp. varje försäkringsgren. Sådana schabloner kan skapas genom att jämföra varje försäkringsgivares intäkter från en viss försäkringsgren med hans kostnader, exkl. personal- och administrationskostnader och liknande, för samma gren. Till intäktssidan skall därvid inte bara hänföras premierna från försäkringsgrenen ifråga, utan också den del av kapitalavkastningen som svarar mot dessa premiers andel av de sammanlagda premierna samt andra eventuella intäkter hänförliga till försäkringsgrenen. Till kostnadssidan skall hänföras kontanta utbetalningar och liknande kostnader i anledning av inträffade skadefall, kostnader för återförsäkring samt eventuell återbäring.

Förhållandet mellan intäkts- och kostnadssidan såsom dessa definieras ovan utgör den schablon enligt vilken det av försäkringsgivaren tillskapade mervärdet kan beräknas. Antag att en försäkringsgivares intäkter - premieintäkter och kapitalavkastning m.m. - från en försäkringsgren under en viss period är 100 000 kr. och att hans kostnader i anledning av inträffade skadefall under samma period är 75 000 kr. Försäkringsgivarens personal- och administrationskostnader m.m. jämte eventuell vinst kan således beräknas uppgå till 25 000 kr. eller 25 % av intäkterna under perioden. Vid dessa förhållanden kan 25 % av försäkringstagarens premiekostnad schablonmässigt antas vara avsedd att dels täcka

försäkringsgivarens kostnader för att tillhandahålla försäkringstjänsten och dels, i förekommande fall, täcka hans vinstmarginal. Mervärdeskatt skall således debiteras på ett underlag som svarar mot 25 % av den erlagda försäkringspremien.

Såsom tidigare anförts kan det av olika skäl inträffa att de till en försäkringsgren hänförliga kostnaderna under en viss tidsperiod överstiger intäkterna från försäkringsgrenen under samma period. En tillämpning av den ovan skisserade schablonen grundad på förhållandena under en sådan period leder till att det inte kommer att utgå någon mervärdeskatt på försäkringspremier hänförliga till denna försäkringsgren. Ett underskott i en viss försäkringsgren kan, i den mån det inte föreligger några hinder häremot, täckas av överskott i andra försäkringsgrenar. Underskottet kan också täckas av tillskott från obeskattade reserver. I det förra fallet kan den uteblivna mervärdeskatten i en försäkringsgren sägas kompenseras av ett högre mervärdeskatteuttag i andra försäkringsgrenar. I det senare fallet kan, till följd av att tillskott från och avsättningar till obeskattade reserver inte beaktas vid beräkningen av schablonen, den uteblivna mervärdeskatten sägas kompenseras av att mervärdeskatt utgår på de belopp som avsätts till dessa reserver.

Den modell för beskattning enligt marginalbeskattningsmetoden som skisserats ovan kan således under vissa förhållanden leda till att mervärdeskatt inte kommer att debiteras på en försäkringspremie. Detta kan i och för sig framstå som underligt. Man bör emellertid ha i åtanke att en liknande effekt kan uppstå också i ett traditionellt mervärdeskattesystem. Ett underskott i en verksamhet kan nämligen

leda till att den ingående mervärdeskatten är större eller lika stor som den utgående. Vid detta förhållande utgår ingen mervärdeskatt på verksamhetens omsättning trots att sådan skatt i och för sig debiteras verksamhetens kunder. Att någon skatt egentligen inte utgår vid dessa förhållanden framgår tydligt om man ser till statens skatteintäkter just från denna verksamhet. Om den ingående skatten är större än den utgående blir statens skatteintäkt nämligen negativ.

En schablon som grundar sig på förhållandena i en försäkringsgivares verksamhet i dess helhet, och som således inte tar hänsyn till de individuella skillnader som kan föreligga mellan olika försäkringsgrenar, har den fördelen framför den tidigare skisserade att de situationer som nu beskrivits inte skulle uppstå. En sådan schablon innebär att försäkringsgivarens sammanlagda kostnader för att tillhandahålla försäkringstjänsterna fördelas mellan de olika försäkringsgrenarna med ledning av premieintäkternas storlek i resp. gren. I den mån hela försäkringsverksamhetens intäkter, såsom dessa definierats vid beräkningen av schablonen, överstiger kostnaderna enligt motsvarande definition, kommer mervärdeskatt att utgå på samtliga försäkringspremier.

Marginalbeskattningsmetoden förutsätter att försäkringsgivaren får lyfta av all ingående skatt som faktiskt debiterats honom. Det rör sig här om den skatt som belöper på anskaffningar i och för verksamheten men också om den som belöper på eventuella återförsäkringar.

En tillämpning av marginalbeskattningsmetoden tor-

de, av samma skäl som angivits beträffande fullbeskattningsmetoden, kräva att också importen av försäkringstjänster beskattas i motsvarande mån. Detta måste därvid ske enligt schablon, dvs. med ledning av vad den utländska försäkringsgivaren kan antas tillgodogöra sig för att tillhandahålla själva försäkringstjänsten. Importskatten kan inte beräknas på hela försäkringspremien eftersom detta skulle innebära att importerade försäkringstjänster beskattades väsentligt hårdare än de som tillhandahålls av svenska försäkringsgivare. Schablonen måste därvid av naturliga skäl vara gemensam för alla importerade försäkringstjänster. Man kan i dessa fall inte ta hänsyn till de skillnader i förhållandena som kan råda mellan de utländska försäkringsgivarna. Schablonen kan lämpligen utformas med ledning av de genomsnittliga förhållandena hos svenska försäkringsgivare.

Mervärdeskatt enligt marginalbeskattningmetoden skall inte utgå vid export av försäkringstjänster. Däremot skall försäkringsgivaren ha avdrag även för den ingående skatt som belöper på den exporterade tjänsten.

3.6 Utredningens överväganden

Det förhållandet att tjänsterna på den finansiella sektorn är undantagna från mervärdeskatteplikt medför, som tidigare anförts, en rad nackdelar. Mervärdeskattesystemet kan, genom undantaget, sägas gynna den finansiella sektorn framför andra sektorer som inte åtnjuter motsvarande förmån. Genom undantaget från mervärdeskatteplikt för finansiella tjänster skapas brister i konsumtionsneutraliteten,

vilket i sin tur leder till en felaktig resursallokering och därmed också till samhällsekonomiska förluster.

Att en vara eller tjänst är undantagen från mervärdeskatteplikt innebär i sig inte att den undantagna varan eller tjänsten inte belastas av mervärdeskatt. Så är fallet endast i den mån varan eller tjänsten är kvalificerat undantagen, vilket innebär att tillhandahållaren har rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt trots att han inte skall påföra någon utgående skatt på sin försäljning. Tjänsterna på den finansiella sektorn är okvalificerat undantagna från skatteplikt. Den som tillhandahåller sådana tjänster har inte rätt till avdrag för ingående skatt. Den mervärdeskatt som tillhandahållaren betalt i samband med anskaffningar i och för verksamheten kommer därför, under förutsättning att den övervältras framåt, att belasta priset för tjänsterna. Denna dolda mervärdeskatt träffar emellertid inte bara en slutlig förbrukare av tjänsten utan också en förbrukare som är skattskyldig för mervärdeskatt och som anskaffat tjänsten som ett led i den av honom bedrivna verksamheten. Denna sistnämnde förbrukare saknar nämligen möjlighet att lyfta av den dolda mervärdeskatten. Han kommer i stället att övervältra den på sina kunder. Den dolda skatten kommer härigenom att ingå i underlaget för beräkning av utgående mervärdeskatt hos honom. Detta förhållande kallas för en kumulativ effekt, vilken i princip leder till en dubbelbeskattning.

Det okvalificerade undantaget från mervärdeskatteplikt för tjänsterna på den finansiella sektorn kan vidare medföra att utländska tillhandahållare av finansiella tjänster i vissa fall får en konkur-

rensförmån gentemot sina svenska kollegor såväl på den svenska som på den utländska marknaden. Detta förhållande beror på att många utländska mervärdeskattesystem tillåter avdrag för den ingående skatt som belöper på finansiella tjänster som exporteras samt på att man i några länder under vissa omständigheter medges avdrag för ingående skatt även till den del skatten belöper på tjänster som omsätts på den egna hemmamarknaden.

Om tjänsterna på den finansiella sektorn inordnades i mervärdeskattesystemet skulle de olägenheter som nu beskrivits undanröjas. En sådan ordning skulle inte bara medföra att konsumtionen av tjänster på den finansiella sektorn i mervärdeskattesammanhang likställdes med annan beskattad konsumtion, dvs. att konsumtionsneutraliteten stärktes, utan också att de svenska finansiella företagens konkurrensförmåga gentemot utlandet blev starkare.

Mot bakgrund av det anförda är utredningens principiella inställning att mervärdeskatten bör omfatta alla konsumtionsområden, och således också konsumtionen av tjänster på den finansiella sektorn, såvida inte särskilda skäl talar däremot.

De skäl som kan tala mot att ett konsumtionsområde inordnas under mervärdeskatten kan vara av social natur. Det kan av sådana skäl anses motiverat att, såsom regelmässigt är fallet i alla kända mervärdeskattesystem, undanta områden som t.ex. social omvårdnad, sjukvård och undervisning från skatteplikt. Dessa undantag kan ses som ett komplement till samhällets direkta bidrag till de ifrågavarande verksamheterna.

Också skattetekniska skäl kan motivera att ett konsumtionsområde undantas från mervärdeskatteplikt. Mervärdeskattesystemet bör vara enkelt att tillämpa såväl för dem som omfattas av skattskyldigheten som för skattemyndigheterna. Mervärdeskattelagstiftningen bör därför inte innehålla svårtillämpbara särregler för vissa konsumtionsområden, dvs. regler som i väsentliga avseenden skiljer sig från de regler som gäller för andra områden. Sådana särregler är ofta svåra att tolka och de kan dessutom leda till att de skattskyldiga subjekten får vidkännas höga kostnader för skatteredovisning m.m.

Det kan diskuteras om sociala skäl motiverar att tjänsterna på den finansiella sektorn undantas från mervärdeskatteplikt. Uppenbart är att en ordning där även bl.a. utlåningstjänster omfattas av skatteplikten väsentligt fördyrar viss konsumtion som av sociala skäl är föremål för direkta subventioner från stat och kommun. Vad som här i första hand avses är bostadskonsumtionen. Det nu gällande undantaget från skatteplikt för utlåningstjänster kan ses som en indirekt subvention av all lånefinansierad konsumtion och då också bl.a. bostadskonsumtionen. Det kan emellertid hävdas att den subventionering av bl.a. bostadskonsumtionen som på detta sätt sker via mervärdeskattesystemet inte tar den hänsyn till olika sociala förhållanden som kännetecknar de direkta subventionerna. Subventioneringen via mervärdeskattesystemet kan sägas gynna lyxkonsumtion i det att subventionen är större ju högre belopp som lånas upp för att finansiera konsumtionen ifråga. Man kan mot den bakgrunden hävda att all subvention av t.ex. bostadskonsumtion bör ske genom direkta bidrag. I de fall utlåningstjänsterna avser annat än bostadskonsumtion kan det i än mindre grad anses

att de av sociala skäl bör subventioneras via mervärdeskattesystemet. Detta gäller även för alla andra tjänster på den finansiella sektorn, möjligen med undantag för försäkringstjänsterna. Det kan hävdas att försäkringstjänsterna bidrar till att skapa ett mer eller mindre heltäckande socialt skyddsnät för den enskilde och att det därför finns anledning att på olika sätt subventionera den verksamhet som bedrivs av försäkringsgivarna. I detta fall saknas också kanaler för direkta bidrag. Motsvarande ståndpunkt kan dock i och för sig tas beträffande andra, nu mervärdeskattebelagda, konsumtionsområden.

Med hänsyn till vad som ovan anförts finner utredningen inte att sociala skäl kan motivera att tjänsterna på den finansiella sektorn undantas från mervärdeskatteplikten. Av sociala hänsynstaganden motiverade subventioner av konsumtionsområden som kan beröras av en utvidgning av skatteplikten till att också omfatta dessa tjänster bör, enligt utredningens principiella uppfattning, i första hand ske genom direkta bidrag. Det kan därvid påpekas att det på bl.a. bostadsområdet redan finns kanaler för sådana transfereringar. Räntebidragen, bostadsbidragen, de kommunala bostadstilläggen och barnbidragen är exempel härpå. Subventioneringar genom sådana bidrag ger större möjligheter till aktiv uppföljning och utvärdering än subventioneringar via mervärdeskattesystemet.

Såsom tidigare anförts kan ett undantag från skatteplikt vara motiverat av skattetekniska skäl. I avsnitten 3.2-3.5 har utredningen översiktligt redovisat olika modeller för att mervärdebeskatta tjänsterna på den finansiella sektorn. Av redovis-

ningen framgår att den största svårigheten med att inordna dessa tjänster under mervärdeskatten är att identifiera det underlag på vilket den utgående skatten skall beräknas. Detta är en följd av att vederlaget för tjänsterna inte alltid har formen av en avgift. Vederlaget kan också - helt eller delvis - ligga "dolt" i vederlaget för ett omsatt värdepapper eller i det sammanlagda vederlaget, dvs. räntekostnaden, för ett lån.

När det gäller finansiell intermediering och försäkringstjänster finns det i princip två metoder - marginalbeskattningsmetoden och fullbeskattningsmetoden - att bestämma underlaget för beräkning av den utgående mervärdeskatten. Marginalbeskattningsmetoden tar sikte på att direkt identifiera den del av en räntekostnad resp. den del av en försäkringspremie som utgör vederlaget för den tillhandahållna tjänsten. Fullbeskattningsmetoden innebär att utgående mervärdeskatt skall beräknas på hela räntekostnaden resp. hela premiekostnaden samtidigt som tillhandahållaren av utlånings- eller försäkringstjänsten tillerkänns avdrag för en fiktiv eller hypotetisk ingående skatt.

Marginalbeskattningsmetoden är enligt utredningens uppfattning främmande för ett mervärdeskattesystem, framförallt därför att den bygger på schablonmässiga antaganden om storleken på det vederlag som utgår för en utlånings- eller försäkringstjänst. Schablonförfarandet leder med nödvändighet till att mervärdeskatten inte alltid träffar det exakta vederlaget för den tillhandahållna tjänsten och detta blir än mer sällsynt om schablonen är gemensam för alla subjekt som tillhandahåller utlånings- resp. försäkringstjänster, dvs. om hänsyn inte tas till

olika individuella förhållanden. En sådan för alla subjekt gemensam schablon leder dessutom till att mervärdeskatten orsakar störningar i konkurrensneutraliteten. Det torde vara förenat med avsevärda svårigheter att skapa en schablon som på ett någorlunda riktigt sätt identifierar det på marknaden genomsnittligt utgående vederlaget för de ifrågavarande tjänsterna. Än svårare och därmed kostsammare torde det vara att skapa schabloner som - vilket av bl.a. konkurrensneutralitetsskäl kan anses nödvändigt - tar hänsyn till individuella förhållanden. Härtill kommer att dessa förhållanden varierar över tiden, varför schablonen måste utvärderas och eventuellt ändras med jämna mellanrum. Detta medför stora arbetsinsatser och kostnader hos såväl de skattskyldiga företagen som skattemyndigheterna.

Fullbeskattningsmetoden är inte på samma sätt som marginalbeskattningsmetoden främmande för ett mervärdeskattesystem. Fullbeskattningsmetoden skiljer sig i princip inte från den metod enligt vilken beskattningen sker i det gällande mervärdeskattesystemet. De skattetekniska svårigheterna med denna metod avser i stället i huvudsak rätten till avdrag för ingående skatt hos dem som tillhandahåller utlånings- och försäkringstjänster. Av skäl som angivits i tidigare avsnitt måste nämligen den som tillhandahåller utlåningstjänster medges avdrag för fiktiv skatt beräknad med ledning av räntekostnaden i anledning av in- resp. upplåningen från privatpersoner och andra icke skattskyldiga subjekt medan den som tillhandahåller försäkringstjänster måste medges avdrag för en hypotetisk ingående skatt beräknad på de kontanta ersättningar som utbetalas i anledning av inträffade skadefall.

Institutet fiktiv skatt finns redan i svensk mervärdeskatterätt och det torde i och för sig kunna tillämpas också på dem som omsätter utlåningstjänster. En förutsättning härför är dock att in- resp. utlåningen från icke skattskyldiga subjekt på ett tillfredsställande sätt kan särredovisas från den in- och upplåning som sker från subjekt som omfattas av skattskyldigheten. Däremot saknas i gällande lagstiftning ett institut som gör det möjligt att medge en försäkringsgivare rätt till avdrag för ingående skatt beräknad på utbetalda försäkringsersättningar. En tillämpning av fullbeskattningsmetoden på försäkringstjänster förutsätter således särlösningar för detta område.

En banks inlåningsverksamhet kan uppfattas som en av banken tillhandahållen tjänst. Av skäl som angivits i avsnitt 3.2.1 kan emellertid dessa tjänster inte beskattas vid en tillämpning av fullbeskattningsmetoden. I denna metod får bankens inlåning i stället ses som att banken köper en utlåningstjänst. Metoden får därmed till följd att det vederlag som banken eventuellt tillgodogör sig för sina inlåningstjänster kommer att ingå i underlaget för beräkning av mervärdeskatt på utlåningstjänsterna. Utlåningskunderna kommer således att beskattas för de tjänster som inlåningskunderna konsumerar.

En tillämpning av fullbeskattningsmetoden på försäkringstjänster försvåras allvarligt av att de medel som inflyter till försäkringsgivarna i form av premieinbetalningar placeras på olika marknader och ger en viss avkastning som bidrar till att täcka försäkringsgivarens kostnader. Detta förhållande kan, som tidigare anförts, medföra att kost-

naderna är större än premieintäkterna. Enligt den modell för beskattning enligt fullbeskattningsmetoden som skisserats i avsnitt 3.5.1 skulle den ingående mervärdeskatten därvid till och med kunna komma att överstiga den utgående. Detta kan undvikas endast under förutsättning att man i modellen tar hänsyn till försäkringsgivarnas intäkter i form av kapitalavkastning, dvs. att avkastningen på något sätt ingår i det underlag på vilket utgående mervärdeskatt skall beräknas. Utredningen har emellertid inte kunnat finna någon teknisk lösning på detta problem.

Svårigheterna med att under mervärdeskatten inordna de tjänster som tillhandahålls i värdepappershandeln är av delvis annan karaktär än de som hittills berörts. Problemet är i detta fall främst hur vederlaget för den tillhandahållna tjänsten skall kunna identifieras. Såsom tidigare anförts kommer detta vederlag inte alltid till uttryck i en avgift eller ett courtage. Vederlaget kan också - helt eller delvis - komma till uttryck genom en spread eller marginal. Vederlaget för tjänsten ligger då dolt i vederlaget för det omsatta värdepapperet. Det torde enligt utredningens uppfattning inte vara tekniskt möjligt att skapa en modell som i alla situationer på ett riktigt sätt identifierar det för tjänsten utgående vederlaget. Det är därför heller inte möjligt att på ett mervärdeskatteteoretiskt korrekt sätt beskatta hela det mervärde som skapas hos dem som tillhandahåller de tjänster som här är i fråga. Detta utesluter naturligtvis inte att man begränsar beskattningen till att avse endast de tjänster där hela eller delar av det för tjänsten utgående vederlaget direkt kan identifieras. Den utgående mervärdeskatten skulle därvid i huvudsak

endast beräknas på eventuellt courtage eller andra liknande avgifter.

Många tjänster på den finansiella sektorn är avgiftsbelagda. Dessa tjänster skiljer sig från t.ex. utlåningstjänsterna såtillvida att vederlaget för tjänsten direkt kan identifieras. Det är i dessa fall således inte förenat med några problem att beräkna storleken av den utgående skatten. Problemen hänför sig i stället till avdragssidan och är en följd av att avgifterna i många fall inte är det enda vederlag som utgår för tjänsten i fråga. Vederlaget kan dessutom utgå t.ex. i form av en spread. Den avgiftsbelagda verksamheten kan också vara subventionerad av andra icke avgiftsbelagda verksamheter som bedrivs av samma subjekt. I en situation där endast avgiftsbelagda tjänster inryms i mervärdeskattebasen kan det av dessa skäl inte komma i fråga att medge avdrag för all ingående skatt som belastar anskaffningar för den avgiftsbelagda verksamheten. Problemet kan dock lösas genom att avdrag endast medges för så stor del av den sammanlagda ingående mervärdeskatten som svarar mot avgifternas andel av de totala intäkterna i den finansiella verksamhet som bedrivs av företaget i fråga. Detta förutsätter emellertid att särskilda regler härom införs i mervärdeskattelagstiftningen.

En ordning där endast avgiftsbelagda tjänster inordnas under mervärdeskatten kan ha en styrande effekt som av olika skäl kanske inte är önskvärd. Den kan medföra att de som tillhandahåller sådana tjänster fortsättningsvis väljer att ta betalt för tjänsterna på annat håll i verksamheten, t.ex. genom en högre utlåningsränta eller en lägre inlåningsränta, eller att ta betalt på ett annat sätt,

t.ex. genom en spread eller marginal. Ordningen kan dessutom medföra att avgifter i framtiden uteslutande tas ut för sådana tjänster som i huvudsak tillhandahålls företag som omfattas av mervärdeskatteskyldigheten. Ett sådant förfarande leder till skatteintäktsförluster för staten.

Ett inordnande under mervärdeskatten av tjänsterna på den finansiella sektorn innebär att dessa tjänster också kommer att omfattas av de av KIS föreslagna reglerna för beskattning av tjänsteimport. Dessa regler får betydelse främst vad avser utlåningstjänsterna och försäkringstjänsterna. Reglerna innebär bl.a. att privatpersoner beskattas för importen först om värdet av den sammanlagda importen under ett beskattningsår uppgår till 30 000 kr. Såsom angivits i avsnitt 3.2.1 resp. 3.5 kan denna 30 000 kronorsregel i detta sammanhang komma att tolkas på i princip två olika sätt. Den ena tolkningen skapar därvid ett betydande utrymme för mervärdeskattefri upplåning och försäkringsteckning utomlands medan den andra tolkningen, som kraftigt begränsar detta utrymme, är omöjlig att tillämpa i praktiken i vart fall för utlåningstjänsternas del. Den enda praktiskt tillämpliga tolkningen av importbeskattningsreglerna leder därmed till att konkurrensneutraliteten mellan svenska och utländska långivare rubbas. Om utlåningstjänsterna inordnas under mervärdeskatten behövs därför också särskilda regler såvitt avser import av sådana tjänster.

Av det anförda framgår att tjänsterna på den finansiella sektorn i väsentliga avseenden skiljer sig från andra kommersiella tjänster. Skillnaderna ligger främst i det förhållandet att de finansiella tjänster många gånger inte prissätts på samma sätt

som andra tjänster. Vederlaget för tjänsterna kan inte direkt identifieras. Detta förhållande medför att man inte utan skattetekniskt komplicerade särlösningar kan inordna dessa tjänster i ett mervärdeskattesystem. I vissa fall kan det till och med vara teoretiskt omöjligt. Utredningen anser det inte vara lämpligt att försvåra tillämpningen av ett mervärdeskattesystem, som ju av flera skäl bör präglas av enhetlighet och enkelhet, med så omfattande och dessutom sinsemellan olika särregleringar som det här skulle bli fråga om. Utredningen kan därför inte förorda en sådan ordning. Utredningen kan heller inte förorda att skatteplikten för tjänsterna på den finansiella sektorn begränsas till att avse endast sådana tjänster där vederlaget direkt kan identifieras, dvs. i huvudsak de avgiftsbelagda tjänsterna. En sådan lösning medför, som tidigare anförts, att i vart fall delar av den verksamhet som för närvarande helt eller delvis finansieras genom avgifter fortsättningsvis kan komma att finansieras på annat sätt. Följderna härav kan inte helt överblickas men förfarandet kan komma att leda till skatteintäktsförluster.

Det bör i detta sammanhang också erinras om att EG:s sjätte direktiv hindrar medlemsstaterna från att mervärdebeskatta en stor del av tjänsterna på den finansiella sektorn. I direktivet anges sålunda att finansieringstjänster och försäkringstjänster skall undantas från skatteplikt. Undantaget för finansieringstjänster är visserligen inte obligatoriskt i det att respektive medlemsstat har möjlighet att medge ett subjekt som omsätter sådana tjänster frivilligt inträde i mervärdeskattesystemet. Denna möjlighet har emellertid endast utnyttjats av ett fåtal länder och då i begränsad omfatt-

ning. EG-kommissionen har också lagt fram ett direktivförslag innebärande att undantaget för finansieringstjänster fortsättningsvis skall vara obligatoriskt. Detta förslag har ännu inte antagits av medlemsländerna. Utredningen, som anser att det svenska mervärdeskattesystemet i möjligaste mån bör vara konformt med vad som gäller eller avses gälla inom EG, finner även mot denna bakgrund att ett införande av en ordning som strider mot bestämmelserna i direktiven eller direktivförslagen är olämpligt.

4. Punktskatter på tjänster på det finansiella området

4.1 Punktskatternas konstruktion

Skatter är direkta, som t.ex. inkomstskatten, eller indirekta. De indirekta skatterna indelas i allmänna och speciella konsumtionsskatter. Den allmänna konsumtionsskatten - mervärdeskatten - omfattar flertalet varor och tjänster. De speciella konsumtionsskatterna tas däremot ut på särskilt utvalda varor och tjänster. De kallas därför punktskatter.

Punktskatterna skiljer sig i flera väsentliga avseenden från mervärdeskatten. Mervärdeskattens uppgift är att generera skatteintäkter utan att samtidigt styra produktionen och konsumtionen i någon viss riktning. Punktskatternas uppgift är inte - även om det ofta är det huvudsakliga motivet för att införa en punktskatt - bara att skapa skatteintäkter. Punktskatterna fyller en viktig uppgift i det att de kan användas i syfte att styra produktionen och konsumtionen i en för samhället önskvärd riktning.

Punktskatterna skiljer sig från mervärdeskatten också på så sätt att de inte på samma sätt riktar sig mot en slutlig konsument. Även näringsidkare träffas av punktskatterna. Detta innebär att om en punktbeskattad vara eller tjänst används i produktionen eller distributionen av en annan vara eller

tjänst, så kommer skatten att påverka konsumentpriset för den sistnämnda varan eller tjänsten. Effekten uppkommer genom att punktskatten, till skillnad från mervärdeskatten, inte är avlyftbar för näringsidkaren. Det kan också anmärkas att denna påverkan på konsumentpriset förstärks om den producerade eller distribuerade varan eller tjänsten också är mervärdeskattebelagd i och med att även punktskatten ingår i underlaget för beräkning av mervärdeskatt. Punktskatterna kan sägas skapa kumulativa effekter liknande dem som uppstår då en vara eller tjänst är okvalificerat undantagen från mervärdeskatteplikt.

Det faktum att punktskatterna inte är avlyftbara i produktionen eller distributionen påverkar också den svenska industrins konkurrensförhållanden såväl vad avser import som export. Punktskatterna utgör ju en direkt kostnad i den svenska produktionen, en kostnad som kanske inte behöver bäras av de utländska konkurrenterna. Den omständigheten att punktskatt utgår på en vara eller tjänst som exporteras skall emellertid i princip inte påverka de internationella konkurrensförhållandena. Punktskatterna är nämligen avlyftbara i samband med export. Samtidigt som sådan skatt i förekommande fall påförs i samband med import.

En punktskatt kan utgå som en styckeskatt eller som en värdeskatt. På tjänsteområdet kan skatten således utgå med ett och samma belopp vid varje transaktion av ett visst slag. Den kan också utgå med ett belopp vars storlek är beroende av den beskattade transaktionens ekonomiska innehåll. Punktskatterna på den finansiella sektorn är i allmänhet uppbyggda på det senare sättet. Exempel härpå är

den svenska omsättningsskatten på vissa värdepapper samt den i Danmark och Finland utgående stämpelskatten på krediter och försäkringar.

4.2 Utredningens överväganden

Ett undantag från en annars i princip generell mervärdeskatteplikt medför att konsumtions- och konkurrensneutraliteten minskas. Undantaget för tjänsterna på den finansiella sektorn kan sägas innebära att denna sektor har ett försteg framför andra sektorer. Genom undantaget subventioneras konsumtionen av finansiella tjänster och försäkringstjänster.

Tjänsterna på den finansiella sektorn bör, enligt utredningens uppfattning, av skattetekniska skäl inte inordnas i mervärdeskattesystemet. Fråga uppkommer då om de brister i konsumtionsneutraliteten som detta ger upphov till kan åtgärdas på något annat sätt. Ett tänkbart sätt är därvid att mera generellt än vad som för närvarande är fallet punktbeskatta transaktionerna på de finansiella sektorn. Syftet med en sådan åtgärd skulle vara att likställa det sammanlagda konsumtionsskattetrycket på den finansiella sektorn med vad som gäller på andra sektorer. Intäkterna från de nya punktskatterna skulle således svara mot de intäkter som skulle ha influtit om tjänsterna på den finansiella sektorn hade ingått i mervärdeskattebasen.

Mot en ordning som den nu skisserade kan emellertid riktas kritik.

Det kan ifrågasättas om en punktskatt på samma sätt som mervärdeskatten träffar konsumenten av den be-

skattade varan eller tjänsten. Det har hävdats att en punktskatt i större utsträckning än mervärdeskatten stannar i produktions- och distributionskedjan, dvs. att den inte lika lätt som mervärdeskatten låter sig övervältras på konsumenten. Möjligheterna att övervältra en punktskatt torde dock i stor utsträckning vara beroende av var i produktions- och distributionskedjan skattskyldigheten ligger. Om skattskyldigheten ligger i produktionsledet är möjligheten till övervältring, i vart fall på kort sikt, sannolikt mindre än om den ligger i detaljistledet. En punktskatt som ligger i detaljistledet kan, när det gäller möjligheterna till övervältring, liknas vid mervärdeskatten. Av skäl som nedan anges måste skattskyldigheten för punktskatter på tjänst på det finansiella området läggas i vad som kan jämföras med detaljistledet. Möjligheterna till övervältring torde därför vara i princip lika stora som vid en mervärdebeskattning.

Punktskatteskyldigheten brukar av administrativa skäl läggas så tidigt som möjligt i produktions- och distributionskedjan. Om skattskyldigheten läggs i producentledet begränsas antalet skattskyldiga jämfört med vad som är fallet om skattskyldigheten i stället läggs i detaljistledet. Därmed begränsas också de administrativa problemen i samband med redovisning, uppbörd och kontroll m.m. När det gäller tjänster kan man emellertid inte på samma sätt som när det gäller varor tala om en produktions- och distributionskedja. Tjänster "produceras" vanligen i samma led som där de tillhandahålls. Skattskyldigheten måste således, när det gäller tjänsterna på den finansiella sektorn, läggas i vad man kan jämföra med detaljistledet, dvs. hos dem som tillhandahåller tjänsterna. Flertalet av de tjänster

som här är ifråga tillhandahålls enbart av banker, finansbolag, fondkommissionsbolag, försäkringsbolag och andra liknande subjekt. Skattskyldigheten skulle i dessa fall ligga hos ett relativt begränsat antal subjekt, vilka dessutom i allmänhet står under offentlig tillsyn i annan ordning. De administrativa svårigheterna skulle därmed kanske inte behöva bli alltför stora. Vissa finansiella tjänster tillhandahålls emellertid i betydande utsträckning av subjekt som står utanför den traditionella kretsen av finansiella institut. Så är framförallt fallet vad gäller utlåningstjänsterna. Sådana tjänster tillhandahålls i stor utsträckning av t.ex. grossister och detaljister i kapitalvarubranschen. I den mån en punktskatt införs på kreditgivning bör, med hänsyn till vikten av konkurrensneutralitet, även dessa subjekt omfattas av skattskyldigheten, i vart fall om finansieringsverksamheten är av mer än ringa omfattning. Antalet skattskyldiga skulle härigenom bli mycket stort och därmed skulle också de administrativa svårigheterna bli betydande.

Av vad som tidigare anförts framgår att punktskatterna i flera väsentliga avseenden skiljer sig från mervärdeskatten. Punktskatternas konstruktion medför bl.a. att de skapar något som kan liknas vid kumulativa effekter. Punktskatterna utgör, till skillnad från mervärdeskatten, en direkt kostnad även för de företag som är skattskyldiga för mervärdeskatt. Punktskatterna ingår därmed i underlaget för beräkning av mervärdeskatten i nästa led i produktions- och distributionskedjan. Kritiken mot det nuvarande okvalificerade undantaget från mervärdeskatteplikt för tjänsterna på den finansiella sektorn har inriktats bl.a. på att det skapar kumulativa effekter. Ett införande av punktskatter kan

sägas förstärka dessa effekter.

Det förhållandet att punktskatterna utgör en kostnad också för de företag som i och för sin produktion eller distribution anskaffar en beskattad vara eller tjänst påverkar de internationella konkurrensförhållandena. Tjänsterna på den finansiella sektorn är av sådan karaktär att de i hög grad också anskaffas av företagen. Punktskatter på dessa tjänster leder således till att de svenska företagens konkurrensförmåga försämras såväl på hemma- som på utlandsmarknaden.

Enligt allmänna regler likställs en i Sverige punktbeskattad vara i konkurrenshänseende med utomlands producerade varor av samma slag genom att skatten på de varor som exporteras är avdragsgill i punktskattedeklarationen samtidigt som skatt påförs i samband med import. För det fall att punktskatter mera generellt införs på tjänsterna på den finansiella sektorn bör motsvarande ordning gälla även för dessa tjänster. I motsatt fall kommer de svenska finansiella företagens och de svenska försäkringsbolagens konkurrensförmåga att allvarligt försämras. Tjänsteimporten och - exporten skiljer sig från varuimporten och - exporten såtillvida att det vid utlandshandel med tjänster inte sker något fysiskt gränsöverskridande. Detta förhållande innebär att det inte är helt lätt att avgöra när en tjänst exporteras eller importeras. En effektiv importbeskattning torde, om den alls går att upprätthålla, i vart fall kräva stora administrativa resurser. Det kan i och för sig hävdas att de svårigheter som här avses uppkommer också genom att alltfler tjänster inordnas under mervärdeskatten. Den i mervärdeskattesammanhang föreslagna importbeskattningen in-

nebär emellertid att importskatt i huvudsak endast skall utgå vid privatimport såvida värdet av det importerade under ett beskattningsår uppgår till minst 30 000 kr. Om punktskatter införs på tjänster på den finansiella sektorn bör importskatt utgå vid all import av sådana tjänster. De administrativa svårigheterna torde därför också vara betydligt större i punktskattefallet än i mervärdeskattefallet.

Utredningens målsättning är att den indirekta beskattningen av den finansiella sektorn skall träffa samtliga aktörer på ett likartat och rättvist sätt. Eventuella punktskatter bör mot den bakgrunden inte utgå endast på ett begränsat antal transaktioner utan i princip på alla transaktioner som förekommer på marknaden. Detta torde av bl.a. administrativa skäl dock inte vara möjligt.

Utredningens målsättning är också att den indirekta beskattningen av den finansiella sektorn inte skall ha några styreffekter. Punktskatternas konstruktion är emellertid sådan att de får styreffekter. Här kan erinras om den kritik som i detta avseende har riktats mot omsättningsskatten på vissa värdepapper (se avsnitt 6). Det kan således med fog befaras att ett mera generellt införande av punktskatter på transaktioner på den finansiella sektorn skulle leda till icke önskvärda snedvridningseffekter.

Av det anförda framgår att ett mera generellt införande av punktskatter på transaktionerna på den finansiella sektorn kan antas medföra stora administrativa problem i samband med redovisning, uppbörd, kontroll samt export och import. Det framgår också att ett införande av punktskatter på dessa transak-

tioner medför att den svenska industrins konkurrensförhållanden gentemot utlandet försämras. Vidare framgår att en punktbeskattning inte torde kunna utformas på sådant sätt att den på ett likartat sätt träffar alla på marknaden förekommande transaktioner, vilket leder till brister i konkurrensneutraliteten. Det kan också antas att beskattningen får icke önskvärda styreffekter. Utredningen kan mot denna bakgrund inte förorda att punktskatter införs på den finansiella sektorn.

5. Särskild skatt riktad mot företagen på den finansiella sektorn

5.1 Allmänt

Mervärdeskatten är en form av allmän konsumtionsskatt. Till skillnad från många andra typer av konsumtionsskatter är mervärdeskatten en flerledsskatt. Skatteuttaget delas upp på flera på varandra följande led i produktions- och distributionskedjan. Varje led svarar gentemot staten för skatten på den värdetillväxt, det s.k. mervärdet, som tillförts en vara eller tjänst genom bearbetning, hantering eller annan prestation i det egna ledet. Skatteuttaget på detta mervärde sker genom att varje led har att redovisa skatt på sin omsättning av skattepliktiga varor och tjänster (utgående skatt) med avdrag för den skatt som belastat anskaffningen i och för verksamheten av skattepliktiga varor och tjänster (ingående skatt). Även om skattens storlek beräknas med ledning av priset för enskilda varor och tjänster är mervärdeskatten, tekniskt sett, således baserad på producenternas och distributörernas sammanlagda mervärden och inte på det faktiska nyttjandet av de omsatta varorna och tjänsterna.

Tjänsterna på den finansiella sektorn är, av skäl som redovisats i avsnitt 3, inte lämpade för att inordnas i mervärdeskattesystemet. En beskattning av det i ett företag tillskapade mervärdet kan emellertid ske på andra sätt än genom den metod som

tillämpas i mervärdeskattesystemet. Gemensamt för dessa alternativa metoder är att beskattningen inte, som mervärdeskatten, riktas mot vissa varor och tjänster utan i stället mot de företag som tillhandahåller dessa varor och tjänster. Metoderna kan kallas additions-, subtraktions- resp. nettovinstmetoden.

Dessa metoder, vilka kommer att redovisas närmare längre fram, tar på sinsemellan olika sätt sikte på att beräkna storleken av det mervärde som tillskapas i det enskilda företaget och som kan sägas utgöra underlaget för mervärdeskatten. En skatt enligt någon av de alternativa metoderna skall också utgå med detta underlag som grund. En skatt enligt någon av dessa metoder liknar således mervärdeskatten endast såtillvida att underlaget för beräkning av skatten i princip är identiskt. I övriga avseenden skiljer sig emellertid en skatt enligt additions-, subtraktions- eller nettovinstmetoden från mervärdeskatten.

En beskattning som principiellt bygger på de metoder som nu angetts har varit föremål för utredning även i annat sammanhang. Företagsskatteberedningen berörde metoderna i sitt slutbetänkande Beskattning av företag (SOU 1977:86). En utförlig diskussion om additions- och subtraktionsmetoden återfinns i bruttoskattekommitténs båda betänkanden Bruttoskatter (Ds B 1979:3) och Allmän produktionsfaktorsskatt (Ds B 1981:15).

Mervärdeskatten, som är en konsumtionsskatt, är direkt relaterad till priset för vissa varor och tjänster. En skatt enligt någon av de alternativa metoderna är i stället direkt relaterad till det

tillskapade mervärdet i ett företag som tillhandahåller vissa varor och tjänster. Detta mervärde utgörs i huvudsak av företagets lönekostnader och vinst. Skatten beräknas direkt på detta underlag och skall betalas - i vart fall i första hand - av företaget självt. Det är här således inte fråga om en konsumtionsskatt i egentlig mening utan om en skatt som har gemensamma drag med dels inkomstskatten och dels arbetsgivaravgiften.

Den nu nämnda grundläggande skillnaden mellan mervärdeskatten och en skatt enligt de alternativa metoderna får betydelse bl.a. vad avser övervältring, avdragsrätten, konkurrensförhållanden, skattskyldigheten och uppbördsförfarandet.

Mervärdeskatten antas förhållandevis snabbt övervältras framåt på priserna. Övervältringen framåt har man också sökt underlätta genom konstruktionen med rätt till avdrag för ingående skatt i varje led i produktions- och distributionskedjan, vilket medför att mottagarens beredvillighet att ta över skatten ökar, samt genom att påföra skatt vid import och medge avdrag vid export. Detta innebär att det är konsumenterna som bär skatten. En skatt på en produktionsfaktor, som t.ex. en löneskatt, antas, bl.a. beroende på frånvaron av gränskorrigering, snarast övervältras bakåt och således få bäras av producenterna, dvs. företagens ägare, genom sänkt kapitalavkastning och/eller av de anställda genom sänkning av den nominella löneökningstakten. De olika formerna för övervältring, av vilka i och för sig kan följa betydande skillnader i ekonomiska verkningar, är dock inte något som är automatiskt garanterat. Det är således fullt tänkbart att en företagare inte finner marknadsmässiga förutsätt-

ningar föreligga för att höja priserna med ett belopp som fullt ut svarar mot en mervärdeskattehöjning. Det är också möjligt den minskning av kapitalavkastningen som följer av en produktionsfaktorskatt på lite längre sikt återställs genom en minskad produktionsvolym, vilket leder till att skattebördan slutligen fördelas mellan löntagarna via minskat löneutrymme och konsumenterna via höjda priser. Rent allmänt gäller att skillnader i övervältring är mest markerade i det korta tidsperspektivet. På lång sikt däremot, särskilt när anpassning i produktionsvolymer och kapitalstockar har inträtt, blir skillnaderna mindre.

De alternativa metoderna tar alla sikte på att direkt beskatta det i ett företag tillskapade mervärdet. Skatten beräknas således inte med ledning av priset för de tillhandahållna varorna eller tjänsterna. Detta innebär att företaget inte skall debitera någon utgående mervärdeskatt. I den mån skatten övervältras framåt kommer den, som vilken annan kostnad som helst, att ligga dold i priset för den tillhandahållna varan eller tjänsten. Om inte särskilda åtgärder vidtas får detta förhållande till effekt att skatten inte kan lyftas av i nästa led i produktions- och distributionskedjan. En skatt enligt de alternativa metoderna belastar, till skillnad mot mervärdeskatten, såväl företagens som privatpersoners konsumtion av varor och tjänster. Detta leder till en kumulativ effekt.

Det förhållandet att de alternativa metoderna tar sikte på att beskatta företaget snarare än de av företaget tillhandahållna varorna och tjänsterna medför att gränskorrigeringar inte lika lätt låter sig göras som i mervärdeskattesystemet. Under anta-

gande att en skatt enligt de alternativa metoderna helt eller delvis övervältras framåt kan den därför få en negativ inverkan på de svenska företagens konkurrenssituation gentemot utlandet.

En tillämpning av de alternativa metoderna förutsätter att man på ett adekvat sätt kan ange vilka företag som skall omfattas av beskattningen. I förevarande fall skall de företag som yrkesmässigt omsätter tjänster som kan hänföras till den finansiella sektorn omfattas av beskattningen. Flertalet av dessa företag står under offentlig tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen. Denna företagskrets kan lätt identifieras. Finansiella tjänster kan emellertid också tillhandahållas av företag som inte står under sådan tillsyn och vars huvudsakliga verksamhet är av annan karaktär. Konkurrensneutralitetsskäl talar för att även sådana företag omfattas av beskattningen. Det torde dock vara förknippat med betydande svårigheter att identifiera dessa företag liksom att på ett enkelt sätt inordna dem i uppbördssystemet.

Tjänsterna på den finansiella sektorn är undantagna från mervärdeskatteplikt. Detta betyder dock inte att de företag som traditionellt tillhandahåller sådana tjänster, dvs. banker, finansbolag och försäkringsbolag m.fl., står utanför mervärdeskattesystemet. Dessa företag omsätter också varor och tjänster som är mervärdeskattepliktiga. Det kan mot den bakgrunden riktas kritik mot en tillämpning av någon av de alternativa metoderna på företaget i sin helhet.

Uppbörden av en skatt som utgår enligt de alternativa metoderna kan inte ske i samma ordning som

gäller för mervärdeskatten. Detta gäller i synnerhet en skatt enligt additionsmetoden. En skatt av detta slag får i stället uppbäras på annat sätt. Det synes emellertid möjligt att låta uppbörden ske genom system som redan existerar. De uppbördssystem som därvid kommer i blickpunkten är de som gäller för inkomstskatten resp. för arbetsgivaravgifterna.

5.2 Additionsmetoden

Additionsmetoden strävar efter att få fram en skattebas som är identisk med det i ett företag tillskapade mervärdet. Detta sker genom att man summerar de poster i företaget som tillsammans utgör mervärdet. Dessa poster är i huvudsak lönekostnader och vinst. Det kan, som framgår av det följande, diskuteras om också andra poster skall anses ingå i mervärdet.

Additionsmetoden leder principiellt sett - och sett isolerat till det enskilda företaget - till samma resultat som det traditionella mervärdeskattesystemet såvitt avser storleken av den skatt ett företag har att betala till statskassan. Detta belyses av följande förenklade exempel där försäljningsintäkterna antas vara 100, kostnaderna för investeringar och material m.m. 50, lönekostnaderna 30 och vinsten 20. Skattesatsen antas vara 20 %.

Mervärdeskattesystemet:

Utgående mervärdeskatt	0,2 x 100 =	20
Ingående mervärdeskatt	0,2 x 50 =	10
Skatt att betala		10

Additionsmetoden:

Lönekostnader		30
Vinst		20
Mervärde (underlag för beräkning av skatten)		50
Skatt att betala	0,2 x 50 = 10	

Det i exemplet påvisade förhållandet att den skatt företaget har att betala är lika stor enligt additionsmetoden som i mervärdeskattesystemet förutsätter att alla kostnader utom lönekostnaderna är belastade med en i mervärdeskattesystemet fullt avlyftbar mervärdeskatt. Om så inte är fallet kommer, allt annat lika, den skatt företaget har att betala enligt additionsmetoden att bli mindre än vad man skulle ha haft i mervärdeskattesystemet. Överensstämmelsen skulle teoretiskt bli bättre om man till skattebasen enligt additionsmetoden också hänförde sådana kostnader som inte belastas av en avlyftbar mervärdeskatt. Detta gäller i vart fall för företagen utanför den finansiella sektorn. För företagen på den finansiella sektorn är huvuddelen av kostnaderna emellertid av sådan karaktär att de inte belastas av mervärdeskatt. En ordning där dessa kostnader ingick i en skattebas beräknad enligt additionsmetoden kan därför anses medföra en överbeskattning jämfört med mervärdeskatten. En sådan ordning medför också att de administrativa svårigheterna ökar.

En tillämpning av additionsmetoden förutsätter att

de i skattebasen ingående posterna lönekostnader och vinst kan definieras på ett entydigt sätt.

Definitionen av begreppet lönekostnader kan hämtas ur annan lagstiftning. Enligt 41 d § kommunalskattelagen medges avdrag för belopp som i räkenskaperna har avsatts till resultatutjämningsfond med ledning av summan av de belopp som den skattskyldige under beskattningsåret har erlagt som lön till arbetstagare hos honom. Med lön avses därvid i huvudsak sådana ersättningar i pengar som anges i 2 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter. I prop. 1989/90:110 har föreslagits att en särskild skatteutjämningsreserv införs som baseras antingen på företagens beskattade egna kapital eller på lönesumman. Lönesumman skall därvid beräknas på samma sätt som angetts beträffande de nuvarande resultatutjämningsfonderna. En på detta sätt definierad lönesumma bör också kunna läggas till grund för en beräkning av skatteunderlaget enligt additionsmetoden. Skattebasen enligt additionsmetoden kommer härigenom visserligen att avvika från mervärdeskattebasen bl.a. i det att arbetsgivaravgifter, kostnader för pensionsförsäkringar m.m. samt utgivna pensioner inte kommer att ingå däri, men å andra sidan torde det från administrativ synpunkt vara en fördel om begreppet lönekostnad har samma innebörd i detta sammanhang som när det gäller avsättningar till skatteutjämningsreserven.

När det gäller vinstkomponenten måste det avgöras huruvida det belopp som framkommer sedan från omsättningen dragits kostnader vilka inte behöver redovisas separat i vinst- och förlusträkningen eller eljest upptagits som särskilda poster på kostnadssidan (bruttovinsten) skall utgöra underlaget eller

om något annat vinstbegrepp skall användas. Det kan därvid finnas anledning att granska basen för den nuvarande mervärdeskatten. Denna bas kan i princip beräknas som försäljningsintäkterna minskat med sådana utgifter på vilka mervärdeskatt utgått. Skatteunderlaget utgörs således inte av det enskilda företagets hela förädlingsvärde utan endast av detta värde minskat med värdet av bruttoinvesteringarna, dvs. investeringar motsvarande förslitningen och nettoinvesteringar. Det faktum att den svenska mervärdeskatten är av konsumtionstyp, dvs. att såväl nettoinvesteringar som förslitningar exkluderas från skattebasen, talar för att bruttovinsten inte skall läggas till grund för beräkningen av skattebasen enligt additionsmetoden. Å andra sidan ingår räntekostnader i mervärdeskattebasen, vilket talar för att bruttovinsten, som ju inkluderar räntebetalningar, skall användas vid en tillämpning av additionsmetoden. De speciella förhållanden som råder för företagen på den finansiella sektorn gör dock att man inte utan vidare kan hävda att räntekostnaderna skall ingå i skattebasen. För dessa företag bör nämligen in- eller upplåning av kapital anses som materialanskaffning till den del kapitalet är avsett att t.ex. lånas ut till företagens kunder. Detta kapital kan jämföras med insatsvarorna i ett tillverkande företag. De räntekostnader som kan hänföras till denna in- eller upplåning kan därför inte anses ingå i det av företaget tillskapade mervärdet. Annorlunda förhåller det sig med sådana räntekostnader som kan hänföras till kapital som använts för investeringar i t.ex. fastigheter eller kontorsutrustning. Dessa räntekostnader skall i princip ingå i en skattebas beräknad enligt additionsmetoden om syftet är att uppnå identitet mellan denna bas och mervärdeskattebasen. En ordning

där hänsyn tas till de förhållanden som nu angivits förutsätter emellertid att man kan särskilja de olika typerna av räntekostnader i företagen på den finansiella sektorn. Detta torde inte kunna ske utan stora administrativa svårigheter. Även om skattebasen beräknad enligt additionsmetoden härigenom inte helt kommer att överensstämma med mervärdeskattebasen talar mycket för att ett annat vinstbegrepp än bruttovinsten skall användas. Detta vinstbegrepp kan lämpligen uttryckas som resultatet före bokslutsdispositioner. Annorlunda uttryckt utgörs det relevanta vinstbegreppet av den "verkliga" (företagsekonomiska) vinsten.

Med additionsmetoden beskattas inte vissa varor och tjänster utan i stället vissa företag. Av detta följer att det beskattade företaget inte, som i mervärdeskattesystemet, skall debitera någon utgående skatt i samband med försäljning av sina produkter. Skatten vältras i stället över på priserna i samma mån som vilken annan kostnad som helst. För privatpersoner och andra icke mervärdeskatteskyldiga subjekt saknar detta förhållande i princip betydelse. För företag som är skattskyldiga för mervärdeskatt förhåller det sig dock annorlunda. Till skillnad mot vad som gäller i mervärdeskattesystemet kan en skatt beräknad enligt additionsmetoden inte lyftas av i nästa led i produktions- och distributionskedjan. Skatten blir en faktisk kostnad i företagens verksamhet, vilken i sin tur övervältras på priset för dessa företags produkter. En skatt enligt additionsmetoden skapar kumulativa effekter. Om additionsmetoden tillämpas på företagen på den finansiella sektorn förstärks således de kumulativa effekter som, till följd av det nuvarande undantaget från mervärdeskatteplikt för finansiella tjäns-

ter och försäkringstjänster, redan finns.

De effekter som nu beskrivits kan teoretiskt sett i och för sig undanröjas. Härför krävs att de företag som i och för sin verksamhet anskaffar tjänster tillhandahållna av företag som beskattas enligt additionsmetoden kan avlastas den del av kostnaden för tjänsten som kan anses orsakad av skatten. Eftersom skatten inte debiteras öppet torde den enda möjligheten därvid vara en ordning med rätt till avdrag för fiktiv skatt. En sådan ordning ställer dock stora krav på redovisningsrutiner och kontroll m.m. och kan därför antas vara praktiskt mindre lämplig.

De kumulativa effekter som additionsmetoden ger upphov till innebär att skatteintäkterna blir större vid en tillämpning av denna metod än vid en mervärdebeskattning även om skattesatsen i båda fallen är densamma. Detta förhållande kan vid en första anblick verka förvånande mot bakgrund av att - vilket framgick av det tidigare redovisade exemplet - det skattebelopp som företagen har att betala till statskassan är lika stort i båda fallen. Den större skatteintäkten vid en tillämpning av additionsmetoden beror emellertid på att skatten i detta fall inte får lyftas av i senare led i produktions- och distributionskedjan.

En skatt enligt additionsmetoden belastar produktionen och inte konsumtionen av en vara eller tjänst. Uttaget av skatten bygger på den s.k. ursprungsprincipen och inte, vilket är fallet med konsumtionsskatterna, på destinationsprincipen. Skillnaden mellan ursprungsprincipen och destinationsprincipen har stor betydelse för de interna-

tionella konkurrensförhållanden. I det senare fallet sker beskattningen i det land där varan eller tjänsten konsumeras. I mervärdeskattesystemet sker detta genom att ingående skatt får lyftas av i samband med export och genom att utgående skatt påförs i samband med import. En sådan ordning förutsätter att konsumenten kan identifieras. Detta kan inte ske om det, som vid en tillämpning av additionsmetoden, är produktionen som beskattas. Beskattningen sker därför i stället i produktionslandet och hänsyn kan i praktiken inte tas till import och export. Av det anförda framgår att en skatt enligt additionsmetoden påverkar konkurrensneutraliteten mellan svenska och utländska företag.

En skatt enligt additionsmetoden är inte som mervärdeskatten inriktad på vissa varor och tjänster utan på vissa företag. Tillämpningen av additionsmetoden förutsätter därför att man kan identifiera de företag som skall omfattas av skatten. I förevarande fall är avsikten att skatten skall omfatta de företag som tillhandahåller sådana finansiella tjänster och försäkringstjänster som är undantagna från mervärdeskatteplikt. De företag som i större omfattning tillhandahåller sådana tjänster står under tillsyn av bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen.

I förordningen (1988:93) med instruktion för bankinspektionen anges att inspektionen har till uppgift bl.a. att utöva tillsyn över banker, bankfilialer, representationskontor för banker, kreditaktiebolag, finansbolag, hypoteksinstitut, fondkommissionsbolag, fondbolag, Stockholms fondbörs, Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag samt Upplysningscentralen UC Aktiebolag.

I förordningen (1988:94) med instruktion för försäkringsinspektionen anges att inspektionens uppgift är att utöva tillsyn över det enskilda försäkringsväsendet, dvs. över den försäkringsverksamhet som enskilda svenska och utländska försäkringsföretag, understödsföreningar samt försäkringsmäklare driver i Sverige.

Skattskyldigheten för en skatt enligt additionsmetoden kan således i princip anknytas till bank- resp. försäkringsinspektionens tillsynsområde. Härigenom skulle den allt övervägande delen företag som tillhandahåller finansiella tjänster eller försäkringstjänster komma att omfattas av beskattningen. Det finns dock företag som, utan att stå under bank- eller försäkringsinspektionens tillsyn, tillhandahåller finansiella tjänster. Det rör sig i dessa fall i allmänhet om företag vars huvudsakliga verksamhet avser andra områden än den finansiella sektorn men där företaget, ofta som ett led i den egentliga verksamheten, också erbjuder sina kunder finansiella tjänster. Ett exempel på detta är kapitalvaruproducenten eller kapitalvarudetaljisten som tillhandahåller finansieringstjänster i samband med försäljning av de egna produkterna.

Det kan med hänsyn till vikten av konkurrensneutralitet anses motiverat att även de företag som inte står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen, men som ändå i viss utsträckning tillhandahåller tjänster hänförliga till den finansiella sektorn, skall vara skattskyldiga för en skatt av det slag som här är i fråga. Skatteunderlaget bör i dessa fall beräknas med ledning endast av förhållandena i den del av företagets totala verk-

samhet som avser tillhandahållande av finansiella tjänster. För att detta skall kunna ske fordras bl.a. att företaget på ett tillfredsställande sätt särredovisar denna del av verksamheten. Skattskyldigheten kan i sådant fall anknytas till förekomsten av intäkter av ett visst slag. I syfte att begränsa antalet skattskyldiga och därmed de administrativa kostnaderna, kan skattskyldigheten därvid lämpligen begränsas till att avse företag vars intäkter från verksamhet som konkurrerar med den som bedrivs av de traditionella företagen på den finansiella sektorn överstiger viss kvotdel av de sammanlagda intäkterna.

En tillämpning av additionsmetoden motiveras i förevarande sammanhang av att tjänsterna på den finansiella sektorn är undantagna från mervärdeskatteplikt. Undantaget innebär emellertid inte att de företag som tillhandahåller finansiella tjänster och försäkringstjänster helt står utanför mervärdeskattesystemet. I allmänhet omfattas en viss del av dessa företags verksamhet av mervärdeskatteskyldigheten. En banks eller ett försäkringsbolags försäljning av varor omfattas av denna skattskyldighet liksom den leasingverksamhet som bedrivs av t.ex. vissa finansbolag. Det kan här också erinras om att notariatverksamhet och bankfacksuthyrning i annat sammanhang föreslagits bli mervärdeskattepliktigt från och med år 1991. Företagen på den finansiella sektorn bedriver således ofta s.k. blandad verksamhet. En tillämpning av additionsmetoden på företagets verksamhet i dess helhet kan mot den bakgrunden sägas medföra en dubbelbeskattning i det att mervärdet i den del av verksamheten som också är mervärdeskattepliktig beskattas dels i mervärdeskattesystemet och dels i det system som grundar

sig på additionsmetoden.

Den dubbelbeskattningseffekt som beskrivits ovan kan undanröjas om man tillämpar additionsmetoden endast på den del av företagets verksamhet som inte omfattas av mervärdeskatteskyldigheten. Detta förutsätter emellertid att den delen särredovisas från andra delar av verksamheten. Det fordras således att de totala lönekostnaderna och den sammanlagda vinsten kan delas upp på resp. verksamhetsområde. I syfte att begränsa det administrativa arbetet kan man i dessa fall tillämpa en ordning där de företag vars omsättning till viss angiven del omfattas av mervärdeskatteplikten inte skall vara skattskyldiga för den skatt som här är ifråga, medan företag vars omsättning endast i begränsad omfattning är mervärdeskattepliktig skall vara skattskyldiga.

Redovisningen av underlaget för en skatt enligt additionsmetoden bör ske på ett sätt som i möjligaste mån minimerar det administrativa merarbetet. Starka skäl talar därför för att redovisningsförfarandet anknyts till ett redan befintligt system. De redovisningsförfaranden som därvid kommer i blickpunkten är de som gäller för mervärdeskatten resp. för inkomstskatten.

I prop. 1989/90:111 föreslås ett reformerat redovisningsförfarande för mervärdeskatten. Förslaget innebär att redovisningen av mervärdeskatt enligt huvudregeln skall ske för bestämda tidsperioder, vilka i allmänhet omfattar två kalendermånader, i ett löpande deklarationsförfarande. Den skattskyldige skall därvid redovisa storleken av den utgående och den ingående skatten under perioden. Om den utgående skatten överstiger den ingående skall

skillnaden inbetalas till staten, vilket normalt sker i samband med redovisningen. Om den ingående skatten överstiger den utgående skall skillnadsbeloppet skyndsamt återbetalas till den skattskyldige. Det förfarande som nu beskrivits skall tillämpas för skattskyldiga vars mervärdeskattepliktiga omsättning överstiger 200 000 kr. Om den skattepliktiga omsättningen inte överstiger detta belopp skall redovisningen i stället normalt ske i inkomstskattedeklarationen. De förfaranderegler som gäller vid inkomstredovisningen skall därvid i huvudsak också äga tillämpning vid mervärdeskatteredovisningen, dock skall mervärdeskatt inte ingå i underlaget för debitering av preliminär skatt.

Underlaget för en skatt enligt additionsmetoden är i princip inte känt förrän i samband med inkomstredovisningen. Redovisningen av en sådan skatt kan därför inte ske i den ordning som enligt huvudregeln gäller för mervärdeskatten, dvs. i ett under året löpande redovisningsförfarande. Redovisningen av underlaget för en skatt enligt additionsmetoden kan därför i stället lämpligen ske i samband med inkomstredovisningen. För en sådan ordning talar också det förhållandet att de poster som föreslås ingå i underlaget för en skatt enligt additionsmetoden i flera fall ändå redovisas i inkomstskattedeklarationen. Det administrativa arbetet med den nya skatten skulle därmed väsentligt reduceras hos såväl de företag som omfattas av beskattningen som hos skattemyndigheterna.

5.3 Subtraktionsmetoden

Subtraktionsmetoden strävar liksom additionsmetoden

efter att få fram en skattebas som är identisk med det i ett företag tillskapade mervärdet. Med additionsmetoden sker detta genom en summering av de poster som tillsammans kan anses motsvara det av företaget tillskapade mervärdet. Subtraktionsmetoden bygger i stället på den avdragsmetod som används i mervärdeskattesystemet. Skillnaden mellan subtraktionsmetoden och den i mervärdeskattesystemet använda avdragsmetoden kan sägas vara att beräkningarna i den förra metoden grundar sig på intäkter och kostnader medan beräkningarna i den senare metoden grundar sig på den in- och utgående mervärdeskatt som belöper på dessa intäkter och kostnader. Avdragsmetoden kan således sägas vara en variant av subtraktionsmetoden. Den ovannämnda skillnaden i beräkningssätt innebär dock att subtraktionsmetoden, i likhet med additionsmetoden men till skillnad från mervärdeskatten, tar sikte på att beskatta vissa företag snarare än vissa varor och tjänster.

Skattebasen enligt subtraktionsmetoden skall i princip utgöras av ett företags sammanlagda intäkter minskat med alla andra kostnader för verksamheten än lönekostnaderna. Metoden kommer härigenom, principiellt och isolerat sett, att leda till samma resultat som mervärdeskattesystemet såvitt avser storleken av den skatt ett företag har att betala till statskassan. Detta framgår av följande enkla exempel där försäljningsintäkterna antas vara 100 medan kostnaderna (exkl. lönekostnader) antas vara 50. Skattesatsen antas vara 20 %.

Mervärdeskattesystemet:

Utgående mervärdeskatt	0,2 x 100 =	20
Ingående mervärdeskatt	0,2 x 50 =	10
Skatt att betala		10

Subtraktionsmetoden:

Försäljningsintäkter		100
Kostnader (exkl. lönekostnader)		50
Skattebas		50
Skatt att betala	0,2 x 50 = 10	

I likhet med vad som gäller för additionsmetoden förutsätter det i exemplet påvisade förhållandet, att den skatt som företaget har att betala är lika stor enligt subtraktionsmetoden som i mervärdeskattesystemet, att alla kostnader utom lönekostnaderna är belastade med en fullt avdragsgill mervärdeskatt. I den mån så inte är fallet kommer, allt annat lika, den skatt företaget har att betala enligt subtraktionsmetoden att bli mindre än vad man skulle haft att betala i mervärdeskattesystemet. En bättre överensstämmelse skulle - i vart fall för företag utanför den finansiella sektorn - kunna uppnås om man med subtraktionsmetoden medgavs avdrag endast för sådana kostnader som är belastade med en avdragsgill mervärdeskatt. Av skäl som angivits i samband med beskrivningen av additionsmetoden är en sådan ordning dock inte lämplig när det gäller företagen på den finansiella sektorn.

Med försäljningsintäkter bör i förevarande sammanhang avses ränte-, avgifts-, provisions- och premieintäkter o.d. Vidare bör till försäljningsintäkterna hänföras uttag, utdelningar samt vid inkomstbeskattningen skattepliktiga koncernbidrag. Som av-

dragsgilla kostnader bör anses alla kostnader - utom lönekostnader - som är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen. Definitionen av den icke avdragsgilla lönekostnaden kan hämtas från annan lagstiftning. Härvid kan t.ex. den definition som ges i 2 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter användas. Till icke avdragsgilla lönekostnader kan därjämte hänföras arbetsgivaravgifter, kostnader för pensionsförsäkringar o.d. samt utgivna pensioner.

En tillämpning av subtraktionsmetoden innebär, på samma sätt som en tillämpning av additionsmetoden, att det är vissa företag som beskattas och inte vissa varor eller tjänster. Företagen skall således inte debitera någon skatt i samband med försäljningen av sina produkter och de äger heller inte rätt att lyfta av den ingående mervärdeskatt som belastar anskaffningen av insatsvaror och insatstjänster. En skatt enligt subtraktionsmetoden medför därför samma problem avseende kumulativa effekter, internationella konkurrensförhållanden och skattskyldigheten som en skatt enligt additionsmetoden. Dessa problem har diskuterats i avsnitt 5.2. Vad som i det avsnittet anförts beträffande den dubbelbeskattningseffekt som kan anses följa av att företagen på den finansiella sektorn till viss del också omfattas av mervärdeskatten äger tillämplighet även här.

Förfarandet vid en beskattning enligt subtraktionsmetoden kan utformas i enlighet med vad som anförts beträffande en beskattning enligt additionsmetoden. Administrativa skäl talar också i detta fall för att de skattskyldiga företagen redovisar underlaget för skatten i samband med inkomstredovisningen i den årliga deklarationen och att det uppbördsförfa-

rande som gäller för inkomstskatten också görs tillämpligt på den här ifrågavarande skatten.

5.4 Nettovinstmetoden

Nettovinstmetoden strävar, i likhet med additions- och subtraktionsmetoden, efter att få fram en skattebas som överensstämmer med det i ett företag tillskapade mervärdet. Med nettovinstmetoden sker emellertid detta på ett sätt som i väsentliga avseenden skiljer sig från de båda andra metoderna.

Nettovinstmetoden innebär att beskattningsunderlaget utgörs av företagets nettovinst. Med nettovinst avses därvid summan av företagets räntenetto (skillnaden mellan ett kreditinstituts intäktsräntor och kostnadsräntor), samtliga avgifts- och provisionsintäkter o.d. samt den vinstmarginal (spread) som företaget tillgodogör sig i sin verksamhet. Det kan i sistnämnda fall vara frågan om värdepappers- eller valutahandel. Skatten skall beräknas på detta underlag.

Nettovinstmetoden innebär vidare att de företag som omfattas av beskattningen har rätt att lyfta av den mervärdeskatt som debiterats dem i samband med anskaffningar i och för verksamheten.

Genom att skattebasen enligt nettovinstmetoden utgörs av summan av räntenettot, influtna avgifter och spread har hänsyn tagits till sådana kostnader som inte är belastade med mervärdeskatt. Hänsyn till mervärdeskattebelastade kostnader tas enligt nettovinstmetoden genom att företaget tillerkänns rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt. Meto-

den kommer härigenom att leda till samma resultat som mervärdeskattesystemet och som additions- resp. subtraktionsmetoden såvitt avser storleken av den skatt ett företag har att betala till statskassan. Detta framgår av följande exempel där de totala intäkterna antas vara 100, varav 80 utgörs av ränteintäkter och 20 av avgiftsintäkter. Kostnaderna (exkl. lönekostnader) antas vara 50, varav 40 utgörs av icke mervärdeskattebelastade räntekostnader och 10 av mervärdeskattebelastade kostnader för investeringar m.m. Skattesatsen antas vara 20 %.

Mervärdeskattesystemet:		
Utgående mervärdeskatt	0,2 x 100 =	20
Ingående mervärdeskatt	0,2 x 50 =	10
Skatt att betala		10
Nettovinstmetoden:		
Räntenetto (80-40)		40
Avgifter		20
Skattebas		60
Skatt att betala enligt nettovinstmetoden	0,2 x 60 =	12
Avdragsgill ingående mervärdeskatt	0,2 x 10 =	2
Skatt att betala totalt	12 - 2 =	10

En skatt enligt nettovinstmetoden riktar sig, i likhet med en skatt enligt additions- eller subtraktionsmetoden, mot vissa företag och inte, som mervärdeskatten, mot vissa varor och tjänster. Företagen skall således inte debitera någon skatt i samband med försäljningen av sina produkter. En skatt enligt nettovinstmetoden medför därför samma problem avseende kumulativa effekter, internatio-

nella konkurrensförhållanden och skattskyldigheten som en skatt enligt någon av de tidigare redovisade metoderna. Innebörden och omfattningen av dessa problem har diskuterats i avsnitt 5.2.

Nettovinstmetoden skiljer sig från såväl additions- som subtraktionmetoden såtillvida att det skattskyldiga företaget har rätt att lyfta av den mervärdeskatt som faktiskt debiterats företaget i anledning av anskaffningar i och för verksamheten. Detta förhållande har betydelse när det gäller beskattningsförfarandet.

Förfarandet vid en beskattning enligt nettovinstmetoden kan i sin helhet anslutas till de regler som gäller för inkomstskatten. De skattskyldiga företagen har därvid att i samband med den årliga inkomstdeklarationen redovisa dels de poster som skall ingå i beskattningsunderlaget och dels den mervärdeskatt som man haft att betala under beskattningsperioden. Skattemyndigheterna har sedan att beräkna storleken av den skatt som belöper på underlaget och från denna skatt avräkna den avdragsgilla mervärdeskatt som belastat företaget. Det uppbördsförfarande som gäller för inkomstskatten kan göras tillämpligt även på den här ifrågavarande skatten.

Ett alternativt förfarande är att de regler som gäller för inkomstskatten görs tillämpliga endast på den skatt som utgår på det enligt nettovinstmetoden beräknade underlaget. Det skattskyldiga företaget ansluts därutöver till det befintliga mervärdeskattesystemet i enlighet med de regler som där gäller för s.k. teknisk skattskyldighet. Med teknisk skattskyldighet avses att utgående mervärde-

skatt inte skall redovisas, medan däremot avdrag får göras för ingående skatt.

5.5 Skatt på lönekostnaderna

Såsom framgick av redogörelsen av de internationella förhållandena avseende beskattningen av den finansiella sektorn att man i vissa länder har infört en beskattning där skattebasen utgörs av företagens lönekostnader. Så är fallet i Danmark och i Frankrike (jmf kap. III avsnitt 5.3.1-2). I båda dessa fall har skatten en anknytning till mervärdeskatten såtillvida att de företag som omfattas av beskattningen tillhandahåller från mervärdeskatteplikt undantagna varor och tjänster. Den lönebaserade skatten kan således i viss mån ses som ett substitut för mervärdeskatten.

En skatt vars underlag endast utgörs av lönekostnaderna skiljer sig från en skatt enligt någon av de i avsnitt 5.2-4 redovisade metoderna på så sätt att skattebasen inte kan anses motsvara det av ett företag tillskapade mervärdet utan endast en del därav. Mervärdet består ju, som tidigare anförts, förutom av lönekostnaderna också av i vart fall vinsten. En skatt som är baserad på lönekostnaderna står av denna anledning också längre från mervärdeskatten än en skatt enligt additions-, subtraktions- eller nettovinstmetoden.

Löneskatten skiljer sig från de mera mervärdeskatteliknande skatterna också i neutralitetshänseende. Den missgynnar i högre grad än de andra skatterna verksamheter som är personalintensiva och som av denna anledning har en lägre vinst per lönekrona.

Löneskattens fördelar ligger främst på det administrativa planet. Beskattningsunderlaget kan utformas på motsvarande sätt som gäller för arbetsgivaravgifterna och skatteuppbörden kan ske i enlighet med de regler som gäller för dessa avgifter. Det skulle således i princip inte behöva tillskapas några nya förfaranderegler för en skatt av denna typ.

5.6 Utredningens överväganden

Utredningens principiella utgångspunkt är att en konsumtionsskatt av mervärdeskattetyp skall vara generell och således omfatta all konsumtion av varor och tjänster. I den mån något eller några konsumtionsområden är undantaget från mervärdeskatt uppkommer snedvridningar i konsumtions- och konkurrensneutraliteten. Det kan dock i vissa fall ändå finnas anledning att undanta ett konsumtionsområde från mervärdeskatteplikt. Skälen härför är i allmänhet av skatteteknisk eller av social natur. Det kan vara så att ett konsumtionsområde präglas av sådana speciella förhållanden avseende prissättning etc. att det av tekniska skäl är omöjligt att tillämpa mervärdeskattens regelsystem. Det kan också vara så att området anses vara av sådan vikt för den sociala välfärden att konsumtionen av de ifrågavarande varorna eller tjänsterna inte bör belastas med en skatt.

Den finansiella sektorn är av sådan speciell karaktär att den av skattetekniska skäl inte lämpligen kan inordnas under en traditionell mervärdeskatt. Detta förhållande bör, enligt utredningens mening,

emellertid inte automatiskt leda till att konsumtionen av tjänsterna på den finansiella sektorn behandlas på ett från skattesynpunkt gynnsammare sätt än konsumtionen av andra varor och tjänster. Starka skäl talar i stället för att skattebelastningen skall vara lika stor på alla konsumtionsområden med undantag av sådana områden där sociala eller liknande hänsynstaganden motiverar en särbehandling. Tjänsterna på den finansiella sektorn kan inte anses vara av sådan karaktär att de av sociala skäl bör behandlas gynnsammare i skattehänseende än de tjänster som omfattas av mervärdebeskattningen. Utredningen finner det därför motiverat att den finansiella sektorn påförs en skattebelastning som kan jämföras med den belastning en mervärdeskatteplikt för de på denna sektor tillhandahållna tjänsterna skulle kunna sägas innebära. En skatt som rättar till den obalans som följer av att den finansiella sektorn står utanför mervärdeskattesystemet bör således införas.

En skatt som i princip är avsedd att träffa konsumtionen av tjänster på den finansiella sektorn kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att införa punktskatter på transaktionerna på den ifrågavarande sektorn. Mot en sådan ordning kan dock, som tidigare framgått, riktas åtskillig kritik. Här skall endast erinras om att sådana punktskatter av administrativa skäl torde få begränsas till att avse endast vissa transaktioner. Beskattningen skulle härigenom dels komma att få icke önskvärda styreffekter och dels också komma att träffa marknadsaktörerna på ett orättvist sätt. Det kan här också erinras om att EG:s sjätte mervärdeskattedirektiv förbjuder införandet av sådana indirekta skatter som har karaktären av mervärdeskatteliknande om-

sättningsskatter. Utredningen har av bl.a. dessa skäl avvisat ett mera generellt införande av punktskatter på den finansiella sektorn.

Ett annat och enligt utredningens uppfattning bättre sätt att utforma en beskattning av ifrågavarande slag är att anknyta skatten till företagen på den finansiella sektorn snarare än till konsumtionen av de tjänster dessa företag tillhandahåller. Utredningen är medveten om att en skatt av den typen kan skilja sig från mervärdeskatten eller från punktskatterna bl.a. vad avser övervältringseffekterna. Utredningen finner det emellertid sannolikt att även en skatt av den typ som här avses slutligen kommer att få bäras av dem som konsumerar finansiella tjänster och försäkringstjänster.

Med hänsyn till de skäl som motiverar införandet av en särskild beskattning av den finansiella sektorn, finner utredningen det naturligt att en subjektanknuten skatt utgår på ett underlag som i allt väsentligt liknar mervärdeskattebasen. Skatten bör således utgå på det i företagen tillskapade mervärdet. I avsnitt 5.2-4 har utredningen redogjort för olika metoder att beräkna det i ett företag tillskapade mervärdet. Metoderna kallas additions-, subtraktions- resp. nettovinstmetoden.

Additions- och subtraktionsmetoderna liknar varandra såtillvida att det beräknade mervärdet, dvs. skatteunderlaget, blir lika stort enligt båda metoderna. Skillnaden mellan de nämnda metoderna ligger i beräkningssättet och frågan om vilken av dessa som skall förordas framför den andra är främst beroende av vilken metod som kan anses administrativt mest lätthanterlig. Additionsmetoden har, enligt

utredningens uppfattning, härvidlag ett försteg i det att antalet relevanta poster vid beräkningen av skatteunderlagets storlek är färre. Det administrativa arbetet med skatten reduceras ytterligare om de relevanta posterna utformas på sådant sätt att de framgår av inkomstdeklarationen. Beskattningsförfarandet kan därmed anknytas till de regler som gäller för inkomstskatten, varför det merarbete som följer av den nya skatten inte behöver bli alltför betungande.

Nettovinstmetoden skiljer sig från de tidigare nämnda metoderna såtillvida att det framräknade skatteunderlaget blir större. Nettovinstmetoden innebär, till skillnad från de båda andra metoderna, emellertid att företagen har rätt att lyfta av den mervärdeskatt som debiterats dem. Skattebelastningen är därför, allt annat lika, lika stor enligt denna metod som enligt additions- eller subtraktionsmetoden. Nettovinstmetoden förutsätter dock att beräkningar görs av räntenetton och liknande marginaler av vissa verksamheter, t.ex. in- och utlåning eller valutahandel. Sådana beräkningar kan vara svåra att göra och torde i vart fall kräva större administrativa insatser än vad som krävs vid en tillämpning av additionsmetoden. Det faktum att, enligt nettovinstmetoden, hänsyn skall tas till debiterad mervärdeskatt innebär en ytterligare administrativ belastning jämfört med additionsmetoden. Dessutom strider nettovinstmetoden, i denna del, mot EG-kommissionens direktivförslag i fråga om mervärdeskatt på finansiella tjänster.

I avsnitt 5.5 berördes det utomlands förekommande alternativet att begränsa underlaget för en skatt av det slag som är i fråga till att endast omfatta

företagens lönekostnader. Utredningen anser visserligen att detta alternativ har obestridliga administrativa fördelar, men att nackdelarna samtidigt är betydande. En skatt som helt är baserad på lönekostnaderna kommer inte att utgå på mer än en begränsad del av det i företagen tillskapade mervärdet och storleken av denna del kan skilja sig markant från det ena företaget till det andra. En skatt utformad på detta sätt skulle därför inte komma att vara rättvis utifrån de allmänna motiv som ligger till grund för en beskattning av det slag som diskuteras.

Mot bakgrund av det hittills anförda föreslås att en särskild skatt införs i den finansiella sektorn. Skattskyldigheten skall i princip omfatta de företag som tillhandahåller tjänster hänförliga till denna sektor. Beskattningsunderlaget skall utgöras av det i de skattskyldiga företagen tillskapade mervärdet. Storleken av detta mervärde skall beräknas enligt additionsmetoden, dvs. genom en summering av det skattskyldiga företagets lönekostnader och vinst. Utredningen återkommer längre fram med en närmare beskrivning av den tekniska utformningen av den föreslagna skatten.

En skatt av det slag som föreslagits skiljer sig i väsentliga avseenden från mervärdeskatten. Skillnaderna är framförallt en följd av att den föreslagna skatten riktar sig mot vissa företag och inte mot vissa varor och tjänster. Den föreslagna skatten kan därför inte rubriceras som en konsumtionsskatt. Den har i stället många gemensamma drag med inkomstskatten och arbetsgivaravgifterna. Enligt utredningens mening är den särskilda skatten att bedöma som en inkomstskatten väsentligen likartad

skatt. Den föreslagna skattens karaktär medför att den inte, som mervärdeskatten, kan debiteras särskilt i samband med försäljning av det skattskyldiga företagets produkter. Detta innebär i sin tur att skatten inte heller kan lyftas av i nästa led i produktions- och distributionskedjan. Härigenom skapas en kumulativ effekt. En motsvarande effekt skapas emellertid också av inkomstskatten och arbetsgivaravgifterna. Nackdelarna av den kumulativa effekten står också i proportion till skatteuttaget. Om storleken av skatteuttaget är relativt blygsamt torde heller inte de skadeverkningar som kan anses följa av skattens kumulativa effekter bli särskilt omfattande. Utredningen har därför inte funnit det motiverat att genom skattetekniskt komplicerade lösningar försöka undanröja de kumulativa effekter som den föreslagna skatten ger upphov till. Dessa effekter bör, enligt utredningens uppfattning, i stället beaktas i samband med bestämmandet av skattesatsen.

Den föreslagna skattens karaktär innebär att gränskorrigeringar inte låter sig göras. Skatten kan således inte, som mervärdeskatten och punktskatterna, lyftas av i samband med export och påföras i samband med import. Skatten kommer härigenom att påverka de svenska företagens konkurrensförmåga gentemot utlandet. De negativa effekter som kan följa härav blir dock av begränsad omfattning om skatteuttaget hålls på en låg nivå. Förhållandet bör således tillmätas betydelse då man fastställer skattesatsens höjd.

En skatt av det slag som föreslås har, enligt utredningens mening, stora fördelar jämfört med en traditionell indirekt beskattning av den finansi-

ella sektorn. Skatten är neutral såtillvida att den inte påverkar förhållandet mellan olika delmarknader på den finansiella sektorn. Den torde heller inte, på samma sätt som en omsättningsskatt, komma att direkt påverka handeln i olika finansiella instrument. Det kan därför antas att skatten i stort sett är neutral också vad avser förhållandet mellan svenska och utländska värdepappersmarknader.

Den föreslagna skatten skiljer sig, som tidigare anförts, högst väsentligt från mervärdeskatten och i än högre grad från andra typer av omsättningsskatter. Den skulle - eftersom den närmast är att betrakta som en direkt skatt - därför inte komma att omfattas av de direktiv på den indirekta beskattningens område som antagits av EG eller som föreslagits av EG-kommissionen. Skatten kommer därmed heller inte att motverka den svenska anpassningen till EG på detta område.

Den särskilda skatt i den finansiella sektorn som nu föreslås riktar sig mot subjekt som tillhandahåller vissa tjänster. Tillämpningen av skatten förutsätter därför att dessa subjekt kan identifieras, dvs. att ett adekvat skattskyldighetsbegrepp kan utformas. Det grundläggande motivet för att införa skatten är att tjänsterna på den finansiella sektorn, dvs. finansiella tjänster och försäkringstjänster, är undantagna från mervärdeskatt. Det är därför, enligt utredningens uppfattning, också naturligt att anknyta skattskyldighetsbegreppet till tillhandahållandet av sådana tjänster. Skattskyldigheten för den särskilda skatten bör således i princip omfatta de subjekt som tillhandahåller från mervärdeskatteplikt undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster. För att ett subjekt skall

omfattas av skattskyldigheten är det således enligt denna princip tillräckligt om den bedrivna verksamheten till någon del innefattar tillhandahållande av sådana tjänster. Vid bedömningen av om skattskyldighet föreligger eller ej saknar det alltså principiellt sett betydelse om subjektet också tillhandahåller andra tjänster eller varor.

Det är mot den angivna bakgrunden av intresse att närmare studera vad som i prop. 1989/90:111 om reformerad mervärdeskatt m.m. angetts stå utanför skatteplikten i förevarande hänseende. I förslaget till lag om ändring i ML anges följande. Från skatteplikt undantas bank- och finansieringstjänster, värdepappershandel och därmed jämförlig verksamhet samt försäkringstjänster. Undantaget för bank- och finansieringstjänster omfattar inte notariatverksamhet, inkassotjänster, uthyrning av förvaringsutrymmen eller finansieringsföretags omsättning av varor som enligt köpeavtal återtagits av företaget. Med värdepappershandel och därmed jämförlig verksamhet avses omsättning och förmedling av aktier, andra andelar och fordringar, vare sig de representeras av värdepapper eller ej. Med försäkringstjänster avses även tjänster hänförliga till återförsäkringsverksamhet och tjänster utförda av försäkringsmäklare eller annan förmedlare av försäkringar. Undantaget beträffande försäkringstjänster omfattar inte försäkringsföretags omsättning av varor som övertagits i samband med skadereglering. I specialmotiveringen anges bl.a. följande. Med bank- och finansieringstjänster avses t.ex. in- och utlåningstjänster samt betalningsförmedling. I begreppet notariatverksamhet innefattas normalt bl.a. förvaltning av värdepapper, förvaltning av lån för annan part, förvaltning av omyndigs medel, juridis-

ka tjänster åt kunder samt andra rådgivningstjänster. Förslaget innebär emellertid, enligt propositionen, att all värdepappershandel skall vara mervärdeskattefri, således också om sådan handel bedrivs av en notariatavdelning. Skatteplikten för notariattjänster omfattar därför inte courtageavgifter vid förmedling av värdepapper. Den föreslagna skattefriheten för finansiella tjänster och försäkringstjänster sträcker sig inte längre än till vad som redan enligt nuvarande ordnng är skattefritt. Den nuvarande gränsdragningen mellan vederlag och ränta vid beskattningsvärdets bestämmande påverkas således inte av förslaget. Detsamma gäller, enligt propositionen, gränsdragningen mellan överlåtelse av vara och överlåtelse av fordran.

Finansiella tjänster och försäkringstjänster, såsom de definierats ovan, tillhandahålls typiskt sett av ett begränsat antal subjekt. Den övervägande delen finansiella tjänster tillhandahålls av banker och andra finansinstitut, fondkommissionsbolag samt fondbolag medan försäkringstjänster uteslutande tillhandahålls av försäkringsföretag, understödsföreningar och försäkringsmäklare. Dessa subjekt står i allmänhet under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen och kan därmed lätt identifieras. I en traditionell bankkoncern, dvs. en koncern där bank är moderbolag, tillämpas banklagstiftningen på bankens dotterbolag oavsett om detta är ett finansinstitut eller ett allmänt aktiebolag. Sedan den 1 juli 1987 gäller dessutom, enligt 1 kap. 5 § första stycket bankaktiebolagslagen, att även för det fall ett bankaktiebolag ingår i en koncern där moderbolaget inte är bank, bankrörelselagens bestämmelser om bl.a. tillsyn i tillämpliga delar också för moderbolaget och för övriga företag

i koncernen som om de vore dotterföretag till bank. Samma synsätt när det gäller tillsyn tillämpas också i fråga om finansbolag, fondkommissionsbolag och kreditaktiebolag etc. Det finns emellertid också subjekt på den finansiella sektorn som inte står under bankinspektionens tillsyn. Hit hör riksbanken och riksgäldskontoret i anledning av att de är myndigheter, men också Svenska skeppshypotekskassan. Kreditmarknadskommittén har dock i sitt betänkande (SOU 1988:29) föreslagit att skeppshypotekskassans särställning i detta avseende skall upphöra. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Det skulle, enligt utredningens mening, vara förenat med stora administrativa fördelar om skattskyldigheten omfattade endast de subjekt som står under bankinspektionens eller försäkringsinspektionens tillsyn. Det förekommer emellertid att finansiella tjänster tillhandahålls också av subjekt som står utanför bankinspektionens tillsynsområde. Ett exempel härpå är, som tidigare nämnts, Svenska skeppshypotekskassan. Det kan, mot bakgrund bl.a. av att skeppshypotekskassan enligt 7 § 4 mom. SIL är frikallad från skattskyldighet för all annan inkomst av näringsverksamhet än sådan som hänför sig till innehav av fastighet, dock inte anses medföra några svårare konkurrensneutralitets- eller andra problem om kassan inte heller omfattas av skattskyldigheten för den särskilda skatten. När det gäller riksbanken och riksgäldskontoret saknas skäl att låta skattskyldigheten omfatta dessa subjekt. Annorlunda förhåller det sig måhända med de subjekt som bedriver sådan finansieringsverksamhet som enligt lagen (1988:606) om finansbolag (FiL) inte kräver bankinspektionens tillstånd. 2 och 3 §§ FiL har följande lydelse.

2 § Tillstånd krävs för företag som driver finansieringsverksamhet om

1. företaget helt eller delvis ägs av ett svenskt eller utländskt bankinstitut eller dotterbolag till sådant institut, eller

2. företaget driver finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter, eller

3. nettovärdet av tillgångarna i verksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret är minst femtio miljoner kronor och det inte finns anledning anta att värdet därefter har gått ned under detta belopp, eller

4. det annars är uppenbart att nettovärdet av tillgångarna i verksamheten överstiger femtio miljoner kronor.

I nettovärdet enligt första stycket 3-4 skall inte räknas in värdet av tillgångarna i sådan finansieringsverksamhet som anges i 3 § första stycket.

Tillstånd krävs inte, om finansieringsverksamheten bedrivs av andra än aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller enskild näringsidkare.

3 § Tillstånd krävs inte, om finansieringsverksamheten

1. avser finansiering endast i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget, eller

2. avser finansiering endast i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av annat företag i samma koncern eller med annat nära samband som anges i 4 § andra stycket och medel för verksamheten inte anskaffas från allmänheten, eller

3. tillgodoser finansieringsbehov endast inom en grupp näringsidkare med ekonomisk intressegemenskap och medel för verksamheten inte anskaffas från allmänheten.

Tillstånd krävs inte heller om bankinspektionen efter särskild prövning finner att finan-

sieringsverksamheten

1. utgör en normal likviditetsförvaltning och inte kan anses ha ett självständigt syfte vid sidan av företagets huvudsakliga verksamhet, eller

2. drivs utan vinstsyfte av förening vars uppgift endast är att tillgodose finansieringsbehov hos föreningens medlemmar.

Tillstånd krävs inte heller för företag som omfattas av annan lagstiftning om särskild tillsyn.

Av lagrummet framgår att finansieringsverksamhet i vissa fall inte kräver tillstånd av bankinspektionen. Därmed står verksamheten heller inte under inspektionens tillsyn. Denna verksamhet konkurrerar med den finansieringsverksamhet som ingår i inspektionens tillsynsområde. Så är framförallt fallet när den icke tillsedda verksamheten avser finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av det företag som tillhandahåller finansieringstjänsten. Konkurrensneutralitetsskäl talar för att även företag som bedriver sådan verksamhet skall vara skattskyldiga för den särskilda skatten. En sådan ordning kräver emellertid stora administrativa insatser hos såväl de berörda företagen som hos skattemyndigheterna. Den förutsätter bl.a. att finansieringsverksamheten på ett tillfredsställande sätt särredovisas från den övriga verksamheten, så att den sammanlagda vinsten och de sammanlagda lönekostnaderna kan delas upp på respektive verksamhet. Härtill kommer att finansieringsverksamheten i de fall som här avses ofta är marginell i förhållande till den av företaget i övrigt bedrivna verksamheten. De brister i konkurrensneutraliteten som eventuellt skulle uppkomma genom att låta skattskyldigheten omfatta endast de subjekt som står under

bank- eller försäkringsinspektionens tillsyn bör således vägas mot det administrativa merarbete som skulle följa av ett mer omfattande skattskyldighetsbegrepp. Vid denna bedömning har omfattningen av den konkurrerande verksamheten betydelse liksom också skatteuttagets storlek. Utredningen har därvid inte kunnat finna att den konkurrerande verksamheten är av sådan omfattning att den, med hänsyn till det relativt låga skatteuttag som utredningen avser att föreslå, kan leda till mer än obetydliga brister i konkurrensneutraliteten. Utredningen anser därför att de administrativa fördelarna med att begränsa skattskyldigheten till att omfatta endast av bank- eller försäkringsinspektionen tillsedda subjekt överväger de eventuella nackdelar som kan följa av en sådan ordning.

Bestämmelsen i 3 § andra stycket 1 FiL syftar till att ge näringslivsföretagen möjlighet att utan att träffas av FiL:s regler ägna sig åt en likviditetsförvaltning, som till art och omfattning är naturlig i förhållande till företagets verksamhet och storlek. Det finns således ett område där bankinspektionen efter särskild prövning kan finna skäl att undanta finansieringsverksamhet som annars skulle falla under FiL:s tillämpning, men där verksamheten inte kan sägas ha ett självständigt syfte vid sidan om företagets huvudsakliga verksamhet. Tanken bakom detta är att företagens likviditetsförvaltning bör hållas utanför reglering så länge det rör sig om en för företagen naturlig förvaltning. Om förvaltningen av överskottslikviditeten inom ett företag aktiveras på ett sådant sätt att verksamheten i stort blir att jämställa med ett kreditinstituts finansieringsverksamhet saknas emellertid skäl att hålla verksamheten utanför

tillsyn och kontroll. En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet är att bankinspektionen funnit att verksamheten kan bedrivas utan tillstånd. Vid bankinspektionens prövning härav är presumtionen att finansieringsverksamheten inte är av självständig natur. Endast när omständigheterna pekar på att det är fråga om en självständig finansieringsrörelse skall verksamheten ställas under tillsyn. Sådana omständigheter kan vara att verksamheten är relativt sett stor i förhållande till företagets övriga verksamhet, eller att den marknadsförs gentemot allmänheten med t.ex. ett stort antal mindre krediter, eller att verksamheten har en självständig ledning och kreditprövning.

Utredningens förslag innebär således att skattskyldigheten generellt sett skall omfatta de subjekt som tillhandahåller från mervärdeskatteplikt undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster och som samtidigt står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen. Härigenom kommer banker, bankfilialer, representationskontor för banker, kreditaktiebolag, finansbolag, hypoteksinstitut, fondkommissionsbolag, fondbolag, Stockholms fondbörs, Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag, Upplysningscentralen UC Aktiebolag samt på den enskilda försäkringsmarknaden verksamma försäkringsföretag, understödsföreningar och försäkringsmäklare att bli skattskyldiga.

Utredningen har emellertid av olika skäl funnit att ett skattskyldighetsbegrepp utformat på sätt här beskrivits i vissa fall skulle bli för omfattande. Det finns därför anledning att föreslå vissa undantag från skattskyldigheten. Skälen härför är dels att beskattningsförfarandet, på sätt närmare kommer

att redovisas i den fortsatta framställningen, föreslås ske i enlighet med de regler som gäller för inkomstskatten och dels att de subjekt som tillhandahåller från mervärdeskatteplikt undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster och som står under bank- eller försäkringsinspektionens tillsyn i vissa fall är skattskyldiga för mervärdeskatt för andra delar av den bedrivna verksamheten.

Det beskattningsförfarande för den särskilda skatten som utredningen tänkt sig förutsätter att det skattskyldiga subjektet avlämnar deklaration till statlig inkomstskatt och att verksamhetens vinst och lönekostnader, definierade på visst sätt, framgår av deklarationshandlingarna. Det finns emellertid subjekt som faller in under det skattskyldighetsbegrepp som beskrivits men som inte avlämnar deklaration med det ovan angivna innehållet. I 7 § 4 mom. SIL anges att bl.a. understödsförening som inte bedriver till livförsäkring hänförlig verksamhet eller som enligt sina stadgar inte får meddela annan kapitalförsäkring än sådan som omfattar kapitalunderstöd på högst 1 000 kr för medlem frikallas från skattskyldighet för all annan inkomst av näringsverksamhet än sådan som hänför sig till innehav av fastighet. Detsamma gäller för övrigt också Svenska skeppshypotekskassan, vilken visserligen för närvarande inte står under bankinspektionens tillsyn, men som senare kan komma att göra det om kreditmarknadskommitténs förslag i detta avseende blir verklighet. I 2 § 6 mom. SIL anges att beträffande försäkringsrörelse, som i Sverige drivs av utländskt skadeförsäkringsföretag, anses som här i riket skattepliktig nettointäkt ett belopp motsvarande 2 % av företagets premieinkomst av här bedriven försäkringsrörelse. I de fall som nu angivits

avlämnar de berörda subjekten inte deklaration till statlig inkomstskatt med det innehåll som är nödvändigt för det beskattningsförfarande som utredningen avser att föreslå. Även om konkurrensneutralitetsskäl kan tala för motsatsen, finner utredningen det - för att den föreslagna särskilda skatten inte skall bli administrativt alltför krånglig - lämpligt att undanta dessa subjekt från skattskyldighet för den särskilda skatten. En sådan ordning kan, för de subjekt som omfattas av bestämmelserna i 7 § 4 mom. SIL, också vara motiverad av motsvarande skäl som de som ligger till grund för den begränsade skattskyldigheten enligt SIL. När det gäller de utländska skadeförsäkringsföretagen kan, om behov härav anses föreligga, eventuellt uppkommande brister i konkurrensneutraliteten återställas genom justeringar av den för dessa företag gällande schablonskattesatsen.

Stockholms fondbörs avlämnar inte en fullständig inkomstdeklaration. Den av fondbörsen avlämnade deklarationen till statlig inkomstskatt innehåller i huvudsak endast uppgifter om ränteinkomster. I deklarationen redovisas således inte någon vinst som kan ingå i underlaget för beräkning av den särskilda skatten. Fondbörsens verksamhet är för övrigt också sådan att den inte är avsedd att ge någon vinst. Om fondbörsen omfattades av skattskyldigheten för den särskilda skatten, skulle skatten därför få beräknas på ett underlag som svarar endast mot lönekostnaderna. Skatteuttaget skulle därmed bli av begränsad storlek. De särskilda förhållanden avseende fondbörsen som nu redovisats kan i och för sig anses tala för att Stockholms fondbörs inte skall omfattas av skattskyldigheten för den särskilda skatten. Konkurrensneutralitetsskäl talar

emellertid för motsatsen. Fondbörsens verksamhet kan i många avseenden liknas vid den som bedrivs av Stockholms Optionsmarknad OM Fondkommission AB. Härtill kommer att nya fondbörser kan komma att introduceras i framtiden. Utredningen kan mot den bakgrunden inte finna att den nuvarande, i hög grad speciella, behandlingen i inkomstskattehänseende av Stockholms fondbörs skall motivera att fondbörsen inte omfattas av skattskyldigheten för den särskilda skatten. Fondbörsen skall således, enligt utredningens mening, omfattas av skattskyldigheten och får därmed åläggas att i sin inkomstdeklaration redovisa de uppgifter som är nödvändiga för beräkning av skatteunderlaget.

Finansiella tjänster och försäkringstjänster är i princip undantagna från skatteplikt enligt ML. Detta innebär emellertid inte att de subjekt som tillhandahåller sådana tjänster inte är skattskyldiga för mervärdeskatt. Ofta omsätter nämligen dessa subjekt också varor och tjänster som är mervärdeskattepliktiga. I de flesta fall är den del av den sammanlagda omsättningen som omfattas av mervärdeskatteplikten relativt obetydlig. Så torde exempelvis vara fallet beträffande t.ex. banker och försäkringsbolag och detta även om, vilket föreslås i prop. 1989/90:111, bankernas notariatverksamhet faller under mervärdeskatteplikten. I några fall kan den mervärdeskattepliktiga delen av den sammanlagda omsättningen dock uppgå till betydande belopp. De fall som härvid i första hand avses är företag som i betydande omfattning bedriver leasingverksamhet. Leasing av lös egendom anses enligt ML som en skattepliktig uthyrningstjänst och hela leasingavgiften skall ingå i beskattningsvärdet. Det är i detta fall således fråga om ett undantag

från den principiella regeln att finansiella tjänster är undantagna från mervärdeskatteplikt. Det bör i detta sammanhang också erinras om att factoring till viss del är en skattepliktig tjänst enligt ML. Med factoring avses vanligen att ett finansinstitut åtar sig reskontrahantering för en kund i kombination med fakturaköp eller fakturabelåning. Ett sådant åtagande skall enligt ML ses som två separata tjänster, nämligen en skattepliktig bokföringstjänst och en skattefri finansieringstjänst.

Det huvudsakliga motivet för att införa en särskild skatt i den finansiella sektorn är att de tjänster som tillhandahålls av företagen på denna sektor är undantagna från mervärdeskatteplikt. Det kan mot den bakgrunden riktas kritik mot att låta den nya skatten träffa företag till den del man tillhandahåller mervärdeskattepliktiga varor eller tjänster. Man kan i sådant fall hävda att företaget dubbelbeskattas. I princip borde därför den särskilda skatten baseras endast på den del av vinsten och lönekostnaderna som kan hänföras till icke mervärdeskattepliktig verksamhet. En sådan ordning förutsätter emellertid att den mervärdeskattepliktiga verksamheten på ett tillfredsställande sätt särredovisas från den icke mervärdeskattepliktiga. Även om så vore fallet torde emellertid besvärliga gränsdragningsproblem bl.a. avseende olika kostnaders fördelning på den ena eller andra verksamheten uppkomma. Utredningen menar därför att man bör tillämpa en schablon som, samtidigt som den medför administrativa fördelar, tar en rimlig hänsyn till de dubbelbeskattningseffekter som här berörts. Schablonen innebär att de företag som enligt huvudregeln omfattas av skattskyldigheten för den särskilda skatten men som samtidigt är skattskyldiga

enligt ML för mer än en viss del av sin sammanlagda omsättning skall vara frikallade från skattskyldighet för den särskilda skatten. I de fall den mervärdeskattepliktiga delen av omsättningen är av mindre storlek skall företaget således vara skattskyldigt för den särskilda skatten och denna skall därvid baseras på företagets vinst och lönekostnader i sin helhet. Utredningen har övervägt hur stor den mervärdeskattepliktiga andelen av ett företags sammanlagda omsättning skall vara för att företaget skall frikallas från skattskyldighet för den särskilda skatten. Ett alltför lågt ställt krav i detta hänseende skulle medföra att ett betydande antal företag som tillhandahåller från mervärdeskatteplikt undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster blev frikallade från skattskyldigheten. Detta kan sägas motverka syftet med den föreslagna beskattningen, nämligen att i någon mån utjämna de skattemässiga skillnader som följer av att viss konsumtion omfattas av mervärdeskatten medan annan konsumtion inte gör det. Med hänsyn härtill, samt också här med beaktande av den relativt låga skattesats som utredningen avser att föreslå, bör därför den mervärdeskattepliktiga andelen av den sammanlagda omsättningen vara betydande för att ett företag skall undgå den särskilda beskattningen. Utredningen föreslår att den skall uppgå till 80 % av den sammanlagda omsättningen.

Det av utredningen föreslagna skattskyldighetsbegreppet medför att bankgirot kommer att omfattas av skattskyldigheten. Bankgirot tillhandahåller betalningsförmedlingstjänster. Det gör också postgirot, som således bedriver en med bankgirot konkurrerande verksamhet. Postgirot står, till skillnad från bankgirot, emellertid inte under bankinspektionens

tillsyn och kommer därför inte heller att vara skattskyldigt för den särskilda skatten. Det konkurrensneutralitetsproblem som följer härav måste lösas. Problemet bör dock inte lösas inom ramen för den av utredningen föreslagna lagstiftningen. I stället bör i en för postgirot/postverket speciellt anpassad författning, vilken bör träda i kraft samtidigt som den av utredningen föreslagna särskilda skatten, postgirots verksamhet belastas med en kostnad som svarar mot den särskilda skatten. Utredningen avser emellertid inte att lägga fram något förslag beträffande utformningen av en sådan författning.

Den särskilda skatten skall, som tidigare anförts, utgå på ett underlag som utgörs av summan av lönekostnader och vinst hos de skattskyldiga subjekten.

Definitionen av begreppet lönekostnader bör hämtas från annan lagstiftning. Den kan därvid hämtas från 2 kap. 3 § lagen om socialavgifter, men den kan också hämtas från den i prop. 1989/90:110 föreslagna lagen om skatteutjämningsreserv, vars 7 § har följande lydelse.

> Löneunderlaget är summan av de belopp som under beskattningsåret har erlagts som lön till arbetstagare i förvärvskällan.
>
> Med lön avses sådana ersättningar i pengar som anges i 2 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter. Hänsyn tas dock inte till lön till arbetstagare för vilken avgiftsskyldighet enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 nämnda lag inte föreligger och inte heller till ersättning till arbetstagare, som varit bosatt utomlands och utfört arbete utom riket, såvida ersättningen avser arbete som utförts för annans räkning utan att anställning förelegat.

Det lönebegrepp som anges i förslaget till lag om skatteutjämningsreserv är något mera inskränkt än det som anges i lagen om socialavgifter. Skillnaden består främst i att skattepliktiga naturaförmåner ingår i begreppet i det senare fallet men inte i det förra. Detta förhållande talar för att ett begrepp som överensstämmer med vad som anges i lagen om socialavgifter bör användas för att inte skapa ett incitament att ge arbetstagaren ersättning i form av förmåner. I motsatt riktning talar emellertid det förhållandet att en uppgift om löneunderlaget, såsom det definieras i 7 § lagen om skatteutjämningsreserv, i betydande utsträckning torde komma att lämnas av företagen på den finansiella sektorn i samband med redovisningen i inkomstdeklarationen. Detta är en fördel sett mot bakgrund av att beskattningsförfarandet för den särskilda skatten föreslås ske i samma ordning som gäller för inkomstskatten. Behovet av kompletterande uppgifter för beräkningen av den särskilda skatten torde inte bli lika stort om man väljer att definiera lönekostnadsbegreppet på sätt som nu angetts i stället för på något annat sätt. Utredningen föreslår därför att med lönekostnader skall i detta sammanhang avses vad som anges i 7 § förslaget till lag om skatteutjämningsreserv.

Definitionen av begreppet vinst kan också hämtas från förslaget till lag om skatteutjämningsreserv. I 3 § denna lag definieras underlaget för beräkning av schablonskatt på beskattningsårets inkomst på följande sätt. Underlaget utgörs av den vid taxeringen till statlig inkomstskatt beräknade inkomsten före återföring av föregående års avsättning till skatteutjämningsreserv, avdrag för årets avsättning till skatteutjämningsreserv, avdrag enligt

lagen (1967:94) om avdrag vid inkomsttaxeringen för viss aktieutdelning och avdrag enligt 2 § 8 mom. andra stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt för utdelning på andra inbetalda insatser än förlagsinsatser.

Den nu nämnda definitionen av begreppet vinst bör, enligt utredningens mening, tillämpas också när det gäller underlaget för beräkning av den särskilda skatten. Härigenom kommer vinstunderlaget således i princip att utgöras av resultatet före avsättningar till skatteutjämningsreserv, före Annellavdrag och före avdrag för insatsränta på medlemsinsatser. En tillämpning av definitionen innebär vidare att det i detta sammanhang korrekta förhållandet uppnås att mottagen, ej skattepliktig utdelning exkluderas från vinstunderlaget.

Försäkringsmäklarna kommer att omfattas av skattskyldigheten för den särskilda skatten. Med försäkringsmäklare avses enligt lagen (1989:508) om försäkringsmäklare en juridisk eller fysisk person som utan att vara beroende av försäkringsgivarintressen yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare. Mäklarnas ersättning består av arvoden och provisioner från försäkringsgivarna. Mäklarna skall fortsättningsvis redovisa ersättningen i det i prop. 1989/90:110 föreslagna inkomstslaget näringsverksamhet. Denna ersättning ingår därför inte i det lönekostnadsunderlag för beräkning av den särskilda skatten som försäkringsgivaren har att redovisa. Ersättningen skall i stället ingå i det underlag som försäkringsmäklaren skall redovisa. Detta innebär inga särskilda problem i de fall mäklaren är en juridisk person. Den

allmänna lönekostnads- och vinstdefinitionen kan då tillämpas. Annorlunda förhåller det sig när försäkringsmäklaren är en fysisk person. I detta fall bör den särskilda skatten beräknas på ett underlag som i princip utgörs av nettointäkten i förvärvskällan före avsättning till skatteutjämningsreserv och före avdrag för egenavgifter. I den mån en försäkringsmäklare som är fysisk person har haft lönekostnader i den bedrivna verksamheten, skall naturligtvis även dessa lönekostnader ingå i skatteunderlaget. Det för försäkringsmäklare som är fysiska personer särskilt utformade skatteunderlaget skall framgå av lagstiftningen. Detta sker bäst genom en hänvisning till 8 § förslaget till lag om skatteutjämningsreserv. I detta lagrum anges följande.

> Inkomstunderlaget är den vid taxeringen till statlig inkomstskatt beräknade inkomsten av förvärvskällan före avdrag för underskott från föregående år, avdrag för uppskov enligt lagen (1979:611) om upphovsmannakonto, avdrag för avsättning för egenavgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter och lagen (1990:000) om särskild löneskatt samt avdrag för årets avsättning till skatteutjämningsreserv. Intäkt enligt punkt 16 av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen (1928:370) ingår inte i underlaget.

Livförsäkringsföretag är skattskyldiga enligt SIL eller enligt lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel. I båda fallen bygger dock försäkringsföretagsbeskattningen på en schabloniserad beskattningsmetod, som innebär att endast en viss del av företagens totala intäkt är skattepliktig, liksom även endast en viss del av deras totala kostnader är avdragsgill. Livförsäkringsföretagen redovisar därför inte i sina deklarationer en vinst som avspeglar företagens faktiska rörelseresultat. Den särskilda skatten kan för livförsäkringsföretagens

del därför i praktiken beräknas endast på lönekostnadsunderlaget. Detta förhållande bör markeras genom ett särskilt stadgande i den lag som ligger till grund för den särskilda skatten. Detta sker enklast genom en uppräkning av de skattskyldiga subjekten, på samma sätt som i 2 § 1-3 i den i prop. 1989/90:110 föreslagna lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel. Av detta lagrum framgår att svenska livförsäkringsföretag, utländska livförsäkringsföretag som bedriver försäkringsrörelse här i riket samt understödsföreningar som bedriver till livförsäkring hänförlig verksamhet är skattskyldiga till avkastningsskatt. För dessa skattskyldiga skall den särskilda skatten beräknas på företagets hela lönekostnadsunderlag - dvs. för såväl P- som K-försäkringar.

Det kan inträffa att ett företag som är skattskyldigt för den särskilda skatten redovisar förlust i verksamheten under ett eller flera beskattningsår. Detta förhållande skall, enligt utredningens mening, emellertid inte medföra att den del av skatteunderlaget som utgörs av lönekostnaderna får minskas med ett mot förlusten svarande belopp. Den särskilda skatten skall i dessa fall utgå på lönekostnadsunderlaget i dess helhet. Utredningens förslag i detta hänseende är motiverat av förenklingsskäl.

Den särskilda skatt som utredningen nu föreslår bör, som tidigare nämnts, medföra att den finansiella sektorn påförs en skattebelastning som motsvarar den belastning som en mervärdeskatteplikt för de på denna sektor tillhandahållna tjänsterna skulle innebära. Skattesatsen för den särskilda skatten bör således bestämmas till en nivå som svarar mot

detta krav.

Den metod för beräkning av skatteunderlaget som utredningen förordat - den s.k. additionsmetoden - innebär att underlaget utgörs av det i ett företag tillskapade mervärdet. Underlaget är således i princip identiskt med det som ligger till grund för mervärdeskatten. Detta talar för att skattesatsen för den särskilda skatten skall vara lika stor som mervärdeskattesatsen. En sådan ordning skulle emellertid leda till att skatteuttaget enligt den särskilda skatten blev väsentligt större än vad uttaget skulle bli om tjänsterna på den finansiella sektorn kunde inordnas under mervärdeskatteplikten. Skälen härtill är följande. För det första innebär tillämpningen av den särskilda skatten att mervärdet i ett företag beräknas utan att hänsyn tas till att företaget också belastas med en icke avlyftbar ingående mervärdeskatt. För det andra är den särskilda skatten inte avlyftbar för de mervärdeskatteskyldiga subjekt som i och för sin verksamhet anskaffar finansiella tjänster eller försäkringstjänster.

Om syftet är att skatteuttaget enligt den särskilda skatten skall vara jämförbart med skatteuttaget enligt en tänkt mervärdeskatt, innebär de omständigheter som nu nämnts att den särskilda skatten måste utgå efter en väsentligt lägre procentsats än den som gäller för mervärdeskattesatsen. Frågan är då vilken skattesats för den särskilda skatten som skall väljas. Vid denna bedömning är två faktorer av betydelse. Den första av dessa två faktorer är förädlingsgraden i den finansiella sektorn eller, mer precist uttryckt, förhållandet mellan mervärdet i denna sektor och summa mervärde i de mervärde-

skattepliktiga varor och tjänster som anskaffats för verksamheten i sektorn. Skattesatsen för den särskilda skatten skall sättas högre vid en hög förädlingsgrad än vid en låg. Den andra faktorn av betydelse i detta sammanhang är storleken av den andel av tjänsterna på den finansiella sektorn som säljs till icke mervärdeskatteskyldiga subjekt, dvs. till subjekt som saknar möjlighet att lyfta av ingående mervärdeskatt. Ju högre denna andel är desto högre skall skattesatsen för den särskilda skatten vara.

I nedanstående tablå kan utläsas hur stor skattesatsen för den särskilda skatten skall vara vid några olika kombinationer av förädlingsgrad och andel försäljning till icke skattskyldiga subjekt för att generera ett skatteuttag som kan jämföras med skatteuttaget vid en tänkt mervärdeskatteplikt för tjänsterna på den finansiella sektorn. Mervärdeskattesatsen antas vara 25 %.

		Förädlingsgrad		
		2,0	3,5	4,0
Andel försäljn. till icke mervärdeskatteskyldiga %	0	-12,5	- 7,1	- 6,3
	25	- 4,6	- 0,3	0,3
	50	4,2	7,1	7,6
	75	14,0	15,6	15,8
	100	25,0	25,0	25,0

Av tablån framgår att om all försäljning av finansiella tjänster och försäkringstjänster sker till hushåll och andra icke mervärdeskatteskyldiga subjekt så skall skattesatsen för den särskilda skatten vara densamma som mervärdeskattesatsen. Om å andra sidan ingen eller endast en ringa del av för-

säljningen sker till sådana subjekt skall skattesatsen vara negativ. Detta kan verka förvånande, men förhållandet beror på de kumulativa effekter som följer av att företagen i den finansiella sektorn saknar möjlighet att lyfta av den ingående mervärdeskattesatsen.

Förädlingsgraden i den finansiella sektorn kan beräknas genom att ställa mervärdet i denna sektor i relation till mervärdet i de mervärdeskattepliktiga insatsvaror och insatstjänster som ingår i produktionen av finansiella tjänster och försäkringstjänster. Mervärdet, dvs. löner och vinst, i den finansiella sektorn kan för år 1991 beräknas till ca 45 miljarder kr. Den icke avlyftbara ingående mervärdeskatten i denna sektorn kan för samma år beräknas till ca 3 miljarder kr., vilket medför att mervärdet i insatsvarorna och insatstjänsterna kan beräknas uppgå till ca 12,8 miljarder kr. Förädlinggraden i den finansiella sektorn kan således beräknas till ca 3,5, vilket är ett mycket högt tal jämfört med flertalet andra samhällssektorer.

Försäljningen av finansiella tjänster och försäkringstjänster riktar sig i stor utsträckning mot hushåll och andra icke mervärdeskatteskyldiga subjekt. Hur stor denna andel av den sammanlagda försäljningen är kan inte exakt beräknas. Av de uppgifter som utredningen inhämtat framgår emellertid att andelen snarare är större än mindre än 50 %. Utredningen har dock försiktigtvis antagit att andelen försäljning till icke mervärdeskatteskyldiga subjekt uppgår till 50 %.

Med hänsyn till vad som anförts om förädlingsgradens storlek och om storleken av försäljningen till

icke mervärdeskatteskyldiga subjekt bör skattesatsen för den särskilda skatten uppgå till ca 7 % för att skatteuttaget skall svara mot det skatteuttag som skulle följa av att tjänsterna på den finansiella sektorn inordnades under mervärdeskatteplikten.

Det finns, enligt utredningens mening, emellertid skäl som talar för att skattesatsen bör sättas lägre än nyssnämnda 7 %. Ett sådant skäl har tidigare berörts, nämligen att den föreslagna särskilda skatten inte, som mervärdeskatten, kan lyftas av i samband med export och påföras i samband med import. Den särskilda skatten kommer härigenom att påverka de svenska finansiella företagens och försäkringsföretagens konkurrensförmåga gentemot utlandet. Skatten skapar, på samma sätt som t.ex. inkomstskatten och arbetsgivaravgifterna, brister i den internationella konkurrensneutraliteten. De nackdelar som följer härav är naturligtvis beroende av skattens höjd. Om skatteuttaget hålls på en förhållandevis låg nivå torde de från internationell synpunkt uppkommande negativa effekterna bli tämligen begränsade. Ett annat skäl som talar för att skattesatsen bör sättas lägre än 7 % är att omsättningen hos de företag som är skattskyldiga för den särskilda skatten till viss del kan omfattas av mervärdeskatteplikten. Även om den mervärdeskatteplikiga delen av den sammanlagda omsättningen därvid i de flesta fall är mycket liten, bör hänsyn härtill tas vid bestämmandet av skattesatsen. Genom att tillämpa en låg skattesats för den särskilda skatten kan man på ett rimligt sätt beakta den dubbelbeskattningseffekt som nu berörts.

De förhållanden som nu angivits motiverar att skat-

tesatsen bestäms till en lägre nivå än 7 %. Utredningen föreslår därför att skattesatsen för den särskilda skatten bestäms till 4 %. Utredningen har därvid också beaktat att den reformerade företagsbeskattningen innebär en skärpning av den direkta beskattningen av företagen på den finansiella sektorn.

Den föreslagna särskilda skatten är, enligt utredningens bedömning, att jämställa med en sådan allmän skatt för vilken avdrag såsom för driftkostnad normalt inte skall medges vid inkomsttaxeringen. Utredningen har vid fastställandet av skattesatsen utgått från att någon avdragsrätt inte skall medges.

Statens skatteintäkter från den särskilda skatten kan för år 1991 beräknas till ca 1,8 miljarder kr. Skattebasen har således beräknats till ca 44,7 miljarder kr. fördelat på lönekostnader om ca 15 miljarder kr. och vinst om 29,7 miljarder kr. Beräkningarna är baserade på uppgifter för år 1988. Lönekostnaderna har räknats upp med 8 % per år och vinsten med 5 % per år fram till år 1991.

Utredningen har gjort en beräkning av effekterna på affärsbankernas in- och utlåningsräntor vid en fullständig övervältring framåt, dvs. på konsumentledet, av den särskilda skatten. Skatteuttaget i affärsbankerna skulle under år 1988 ha uppgått till ca 600 milj.kr. För att bankerna skall kunna hålla en oförändrad resultatnivå krävs en resultatökning som, om den i sin helhet skulle åstadkommas genom en höjning av utlåningsräntorna, skulle påverka dessa med ca 0,2 procentenheter. Om resultatökningen i stället i sin helhet skulle åstadkommas genom

en sänkning av inlåningsräntorna krävs en sänkning med drygt 0,2 procentenheter.

Beskattningsförfarandet för den särskilda skatten i den finansiella sektorn bör utformas på sådant sätt att den förorsakar minsta möjliga merarbete hos skattemyndigheterna och hos de berörda företagen. Utredningen har därför funnit det naturligt att anknyta förfarandet till redan befintliga regler. Därvid synes de förfaranderegler som gäller för inkomstskatten vara mest lämpade för att även omfatta den särskilda skatten. Inkomstdeklarationen kan ligga till grund även för beräkning av underlaget för den särskilda skatten. De uppgifter som behövs för beräkningen av underlaget skall lämnas på blankett enligt fastställt formulär fogad till självdeklarationen och om kompletterande uppgifter kan komma att behövas, så torde inte heller detta behöva orsaka något nämnvärt merarbete. Utredningen föreslår således att bestämmelserna i taxeringslagen om taxering för inkomst skall tillämpas när underlaget för den särskilda skatten bestäms samt att bestämmelserna i uppbördslagen skall gälla i fråga om debitering och uppbörd av skatten. Detta innebär bl.a. att reglerna om preliminär B-skatt kommer att omfatta även den särskilda skatten. Erforderliga ändringar bör göras i taxeringslagen (1990:000), uppbördslagen (1953:272) lagen (1990:000) om självdeklaration och kontrolluppgifter samt skattebrottslagen (1971:69).

Den särskilda skatten kan, i samband med taxeringsförfarandet, i vissa fall medföra bedömningar som saknar motsvarighet vid inkomsttaxeringen. Vad som härvid i första hand avses är att de företag som enligt den föreslagna huvudregeln visserligen kom-

mer att omfattas av skattskyldigheten, men som är skattskyldiga för mervärdeskatt för mer än en viss andel av verksamhetens sammanlagda omsättning, skall vara frikallade från skattskyldighet. Denna bestämmelse torde kräva ett visst mått av samarbete mellan olika enheter inom skattemyndigheterna. Detta bör, mot bakgrund av de förslag om en sammanhållen skatteförvaltning som nyligen lagts fram, emellertid inte vålla några allvarliga problem.

I enlighet med övervägandena i detta avsnitt har utredningen upprättat ett förslag till lag om särskild skatt i den finansiella sektorn.

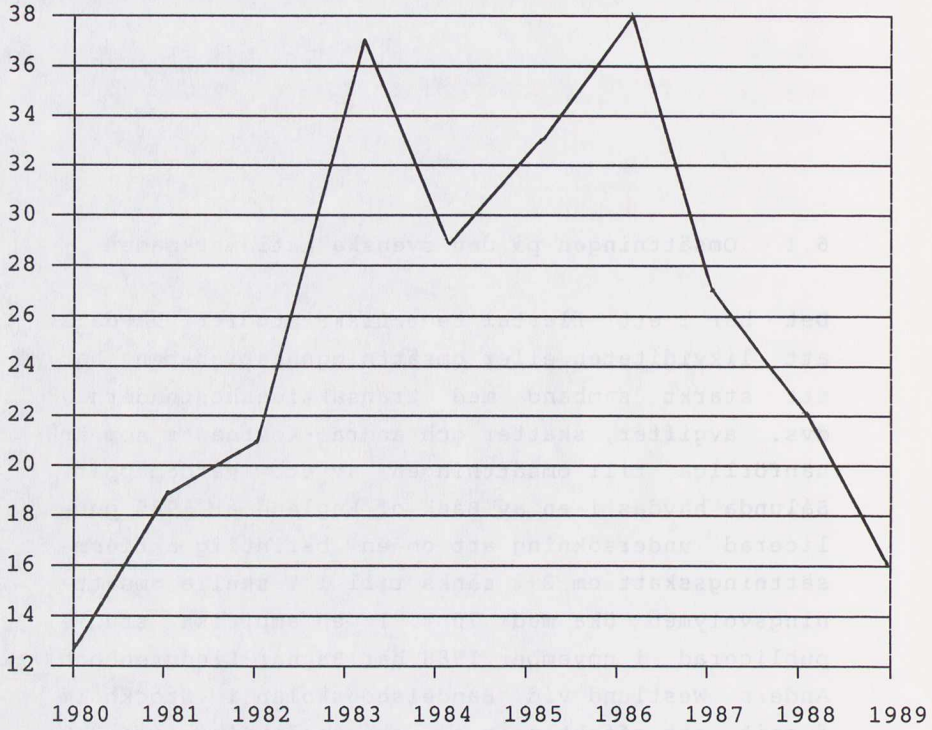
6. Omsättningsskatten på vissa värdepapper

6.1 Omsättningen på den svenska aktiemarknaden

Det har i ett flertal teoretiska studier hävdats att likviditeten eller omsättningshastigheten har ett starkt samband med transaktionskostnaderna, dvs. avgifter, skatter och andra kostnader som är hänförliga till omsättningen av ett värdepapper. Sålunda hävdas i en av Bank of England år 1985 publicerad undersökning att om en befintlig aktieomsättningsskatt om 2 % sänks till 1 % skulle omsättningsvolymen öka med 70 %. I en empirisk studie publicerad i november 1988 har Ragnar Lindgren och Anders Westlund vid Handelshögskolan i Stockholm funnit att effekten av en skattesänkning från 2 % till 1 % skulle bli en omsättningsökning med 50-70 % och att effekten av en skattesänkning från 2 % till noll skulle bli 150-300 %. Andra undersökningar talar i samma riktning. Det är mot denna bakgrund av stort intresse att studera utvecklingen av aktieomsättningen på Stockholms fondbörs under senare tid. Utvecklingen under åren 1980-89 framgår av nedanstående diagram.

STOCKHOLMSBÖRSEN

Omsättningshastighet %



Vid 1980-talets början var aktiehandeln vid Stockholms fondbörs relativt obetydlig. Årsomsättningen under 1980 var 7,6 miljarder kr., en mycket låg siffra med internationella mått och i förhållande till det samlade börsvärdet. Omsättningshastigheten uppgick till 13 %. 1980-talets första år präglades av en kraftig uppgång av såväl börsvärdet som omsättningen. Orsakerna till detta kraftiga uppsving var framför allt näringslivets allmänna expansion, de finansiella obalanserna i världsekonomin efter 1970-talets ekonomiska kriser, svenska devalveringar, ökad tillgång till placeringsvilligt kapital från pensionssparandet och från utlandet samt till-

växten av antalet förmedlare på marknaden. Från början av år 1980 till slutet av år 1983 steg det samlade börsvärdet från 44 miljarder kr. till 242 miljarder kr. Samtidigt ökade omsättningen till 76 miljarder kr. och omsättningshastigheten till 35 %. Vid årsskiftet 1983/84 infördes skatt med 1 % vid omsättningen av bl.a. aktier. Tidigare - sedan stämpelskatten avskaffades - hade aktieaffärer endast belastats med courtage på ca 0,45 % på varje fondnota. Genom den nya omsättningsskatten fördubblades kostnaden för en aktieaffär.

Börsvärdet nådde en topp i början av år 1984. Därefter följde en 18 månaders tillbakagång. Under denna tid sjönk börsvärdet med mer än 25 % räknat i fasta priser. Hösten 1985 började kurserna åter att stiga och vid årsskiftet 1985/86 var börsvärdet i fasta priser detsamma som två år tidigare. Uppgången fortsatte sedan med en fördubbling av börsvärdet fram till det internationella börsraset i oktober 1987. Omsättningshastigheten på börsen sjönk under år 1984 till knappt 30 % för att sedan åter öka. År 1986 steg hastigheten till 38 %, vilket är den högsta omsättningshastighet som hittills noterats. Den 1 juli 1986 fördubblades omsättningsskatten på aktier. Samtidigt föll såväl omsättning som omsättningshastighet, vilket framgår av följande tabell.

Omsättning och omsättningshastighet
1984-89

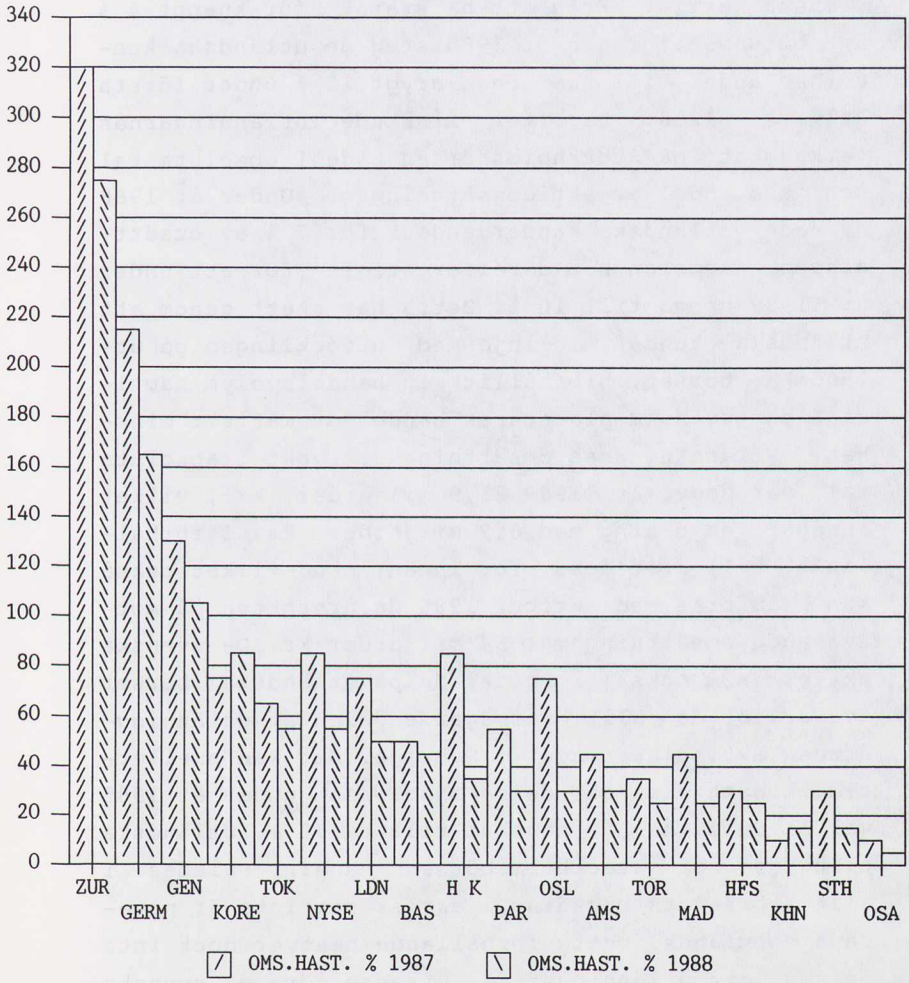
1984	70,7 mdr kr.	29 %
1985	83,4 mdr kr.	33 %
1986	141,7 mdr kr.	38 %
1987	124,6 mdr kr.	27 %
1988	115,4 mdr kr.	22 %
1989	112,8 mdr kr.	16 %

Den allt lägre omsättningshastigheten har inte bara drabbat aktierna i mindre företag utan också aktierna i företag på topp 16-listan. Under år 1989 var omsättningshastigheten för de sistnämnda aktierna 18 % medan genomsnittet för övriga 140 börsnoterade aktier var 13 %.

Omsättningshastigheten på Stockholmsbörsen är låg även vid en internationell jämförelse. Detta framgår av nedanstående diagram som beskriver omsättningshastigheten under åren 1987 och 1988 på ett antal börser på världsmarknaden.

VÄRLDSBÖRSERNA

Omsättningshastighet %



Omsättningsskatten omfattar också utlänningars förvärv av svenska aktier på Stockholmsbörsen. Det kan därför antas att skatten påverkar storleken av utländska kapitalinvesteringar via denna börs. Under 1980-talets första år skedde en successiv ökning av utländska placerares affärer i Stockholm inom ramen för en växande nettoexport. Stockholm var på den tiden den viktigaste marknadsplatsen för handeln i svenska aktier. Från att ha svarat för knappt 4 % av börsomsättningen år 1980 steg de utländska kundernas andel till som högst drygt 12 % under första halvåret 1986. Därefter minskade utlänningarnas verksamhet på Stockholmsbörsen både i absoluta tal och som andel av aktieomsättningen. Under år 1988 svarade utländska kunder endast för 7 % av omsättningen. Andelen har därefter stigit för att under år 1989 uppgå till 10 %. Detta har skett genom att utländska kunder, i linje med utvecklingen på utländska börser, bibehållit sin handelsvolym samtidigt som svenska placerares handel dramatiskt minskat. Utlänningarnas omsättning uttryckt i absoluta tal var under år 1989 21,9 miljarder kr., vilket innebar en ökning med 6,9 miljarder kr. i förhållande till året dess för innan, men vilket också kan jämföras med oktober 1986 då årstakten på motsvarande omsättning var 34 miljarder kr. De svenska aktier som också är noterade på utländska börser svarar för den allt övervägande delen av utlänningarnas aktieplaceringar i Sverige. Det kan emellertid konstateras att denna andel, som under år 1985 var ca 90 %, nu har minskat till ca 70 %. Utländska placerare på Stockholmsbörsen handlar således i allt större utsträckning i aktier som inte är noterade utomlands. Detta förhållande behöver dock inte betyda att utlänningarnas intresse för de svenska

aktier som också är noterade utomlands har minskat. Det är i stället så att handeln i svenska aktier i allt större omfattning flyttar till utländska börser. Detta bekräftas också av tillgänglig statistik. Under andra halvåret 1988 uppgick handeln i Stockholm i de aktier som även noteras i London och New York till 19,1 miljarder kr. Under samma period uppgick handeln i utlandet till 18,4 miljarder kr. Utvecklingen under år 1989 har inneburit att relationen mellan handeln i Sverige och utomlands förändrats till nackdel för Stockholmsbörsen. Under årets första åtta månader uppgick handeln i de aktuella aktierna till 30,7 miljarder i Stockholm och till 43,4 miljarder i London och New York.

I takt med att en allt större del av handeln i svenska aktier sker utomlands har en rad svenska fondhandlare etablerat sig utanför Sveriges gränser. Redan vid 1980-talets början hade flera svenska banker egen representation utomlands i form av dotterbolag eller delägda bolag samt, sedan detta möjliggjorts, i form av filialer. Dessa utlandsetableringar inledde sin verksamhet i huvudsak med tjänster inom områdena internationell betalningsförmedling, valutahandel, export- och importfinansiering samt internationell upplåning. Efterhand har även corporate finance-aktiviteter i form av emissionsverksamhet och medverkan vid förvärv av och samgåenden mellan företag kommit att ingå som en ny verksamhetsgren. Under andra hälften av 1980-talet har utlandsetableringarna i växande omfattning kommit att avse tjänster med inriktning på värdepappershandel. Av en av Svenska Fondhandlarföreningen utförd undersökning framgår att ca en tredjedel av föreningens medlemsbanker bedriver värdepappershandel utomlands genom hel- eller del-

ägd utländsk representation. När det gäller fondkommissionsbolagen så bedriver nästan hälften sådan handel. Av undersökningen framgår vidare att en tredjedel av dessa etableringar har skett under år 1989 och att över hälften har skett under åren 1988 och 1989. Det framgår också att planer finns för ett stort antal nyetableringar i framför allt London och de nordiska huvudstäderna.

6.2 Utredningens överväganden

Av vad som anförts i avsnitt 6.1 framgår att omsättningshastigheten på den svenska aktiemarknaden har minskat kraftigt under senare delen av 1980-talet. Den svenska aktiehandeln har i ökande utsträckning flyttats till utländska marknader. Utländska placerares affärer på Stockholmsbörsen har minskat. Denna utveckling har enligt utredningens uppfattning medfört en rad nackdelar för svenskt näringsliv.

Aktiemarknaden har framförallt två viktiga uppgifter. Den primära uppgiften är att genom emissioner eller marknadsintroduktioner förse företagen med riskkapital. Detta sker på förstahandsmarknaden eller primärmarknaden. Aktiemarknadens sekundära uppgift är att erbjuda en löpande värdering av företagens skötsel och utsikter samt att på detta underlag medverka till en optimal allokering av riskkapitalet. Denna uppgift fylls på andrahandsmarknaden eller sekundärmarknaden. Sekundärmarknaden ger placerare i aktier möjlighet att snabbt och enkelt gå i och ur investeringar. Dess effektivitet kan därför sägas vara avgörande för företagens möjlighet att på primärmarknaden skaffa nödvändigt riskkapi-

tal. För viljan och förmågan att på primärmarknaden ställa kapital till förfogande är det nödvändigt att det finns en effektiv sekundärmarknad där placerarna vid behov kan gå ur sina placeringar. En effektiv sekundärmarknad brukar karaktäriseras av hög likviditet, dvs. av en stor omsättning av aktier. En hög likviditet är en viktig garanti för att man vid behov kan sälja sina aktier utan onödigt dröjsmål och därmed risk.

Den minskade likviditeten på aktiemarknaden leder till att marknadens primära uppgift att förse företagen med riskkapital försvåras. Det bör därvid särskilt framhållas att det är de från bl.a. sysselsättningssynpunkt viktiga små och medelstora företagen som drabbas först och hårdast. De stora exportföretagen är tillräckligt välkända utomlands för att kunna hämta sitt kapital på världsmarknaden, en möjlighet som de mindre företagen oftast saknar.

Den allt sämre likviditeten medför också att handeln i små aktieposter försvåras. Små aktieägare, och då i huvudsak privatpersoner, får det svårare att handla i enskilda aktier. Detta leder till att privatpersonerna antingen helt trängs ut från marknaden, vilket motverkar strävandena efter ett spritt aktieägande, eller till att de investerar i olika aktiefonder. Genom att aktiefonderna sköts av ett litet antal professionella placerare minskar dock antalet beslutsfattare och därmed pluralismen i marknaden.

De faktorer som bidragit till den minskade likviditeten på den svenska aktiemarknaden är sannolikt flera. Det ökade riskmedvetandet till följd av ok-

toberkraschen år 1987 har säkerligen haft viss betydelse liksom den inskränkning i rätten till förlustavdrag som vid årsskiftet 1988/89 ålades fysiska personer. Den i princip slopade valutaregleringen kan också tillmätas stor betydelse. Det kan enligt utredningens uppfattning emellertid inte ifrågasättas att likviditeten i hög grad är beroende av transaktionskostnadernas storlek. Detta antagande beläggs såväl av utvecklingen på den svenska värdepappersmarknaden under senare år som av de teoretiska studier på detta område som har presenterats. Erfarenheterna i utlandet pekar också entydigt i denna riktning. Omsättningsskatten, vilken direkt påverkar transaktionskostnaderna, måste därför ses som en viktig orsak till den minskade likviditeten.

De i förhållande till omvärlden ofta höga transaktionskostnaderna i Sverige har lett till att en ökande andel av handeln med svenska aktier har flyttat utomlands. En fortsatt utveckling i den riktningen kan medföra att större svenska företag ansöker om "listning" på utländska börser utan att ansöka om registrering på Stockholms fondbörs. Härigenom skulle intresset för Stockholmsbörsen som marknadsplats ytterligare minska. Detta är olyckligt av flera skäl. Handeln i mindre och medelstora företags aktier stimuleras av en livlig handel i de större företagens aktier. Man bör också ha i minnet att intäkterna från handeln med de mest omsatta aktierna (16 i topp), vilka svarar för nära 60 % av Stockholmsbörsens totala omsättning, bidrar till att täcka en del av fondhandelns kostnader för ekonomiskt mindre bärkraftiga transaktioner i de mindre omsatta aktierna. Utflyttningen av handeln med svenska aktier leder också till att handeln inte längre sker efter de regler och med den tillsyn som

man i Sverige beslutar om. Vidare medför utflyttningen av handeln att de svenska fondkommissionärernas konkurrenssituation försämras genom att de i många fall inte längre kan utnyttja sitt speciella marknadskunnande. Därmed förlorar de svenska fondkommissionärerna intäkter.

Som en följd av att handeln med svenska aktier flyttar utomlands har svenska banker och fondkommissionsbolag i ökande takt etablerat verksamheter utanför Sverige. Denna utlandsetablering är i hög grad betingad av den internationalisering av värdepappersmarknaderna som pågår. Den ökande handeln med svenska aktier utomlands har dock påskyndat utvecklingen och många av de bolag som etablerat sig utanför Sverige har inriktat sin verksamhet på handel med sådana aktier som i annat fall kunnat handlas på stockholmsbörsen. Utlandsetableringarna medför uteblivna skatteintäkter genom att arbetskraften inte längre blir skattskyldig i Sverige och genom att endast en liten del av de ifrågavarande verksamheternas nettoresultat återförs till Sverige.

Skatteplikten för omsättning av värdepapper på penning- och obligationsmarknaden slopades från och med den 15 april 1990. Om man bortser från premieobligationer är det numera enbart aktier och liknande papper som omfattas av omsättningsskatten. Detta innebär att aktörerna på de olika värdepappersmarknaderna inte längre behandlas på ett likartat sätt. Placeringar i räntebärande värdepapper kan sägas ha ett försteg framför placeringar i aktier. Konkurrensneutraliteten mellan penning- och obligationsmarknaden och aktiemarknaden har rubbats.

Optioner, terminer och underliggande värde, t.ex. aktier, är i ekonomiskt hänseende ömsesidigt beroende av varandra. Sålunda är det exempelvis möjligt att med hjälp av optioner skapa s.k. syntetiska aktiepositioner. Med en sådan position förstås en optionsportfölj vars värdeförändring i kronor är identiskt lika med aktiens värdeförändring. Allmänt gäller att med hjälp av ett eller två instrument kan man alltid skapa en syntetisk position i det tredje som i sin tur prismässigt kan jämföras med faktiska positioner. Teknikerna för att åstadkomma detta kan variera något bl.a. beroende på val av tidshorisont. Om man kan åstadkomma samma värdeförändring på många olika sätt är en rimlig utgångspunkt att omsättningsskatten är densamma för identiska avkastningsmönster. I annat fall kommer skatten att styra valet av transaktionsalternativ på de tre sammanhängande marknaderna. Skatteneutralitet mellan aktier och terminer åstadkoms om skattesatsen i procent på de två instrumenten är densamma. En sådan konstruktion fungerar inte när man också inkluderar optioner. Är skattesatsen densamma i procent kan man visa att det i varje fall på kort sikt normalt alltid är skattemässigt billigare att skapa syntetiska aktier via optionsmarknaden än att köpa aktien direkt. Väljer man en högre skattesats för optioner kan man i vissa fall uppnå neutralitet. Det är mycket svårt, troligen omöjligt, att utforma en omsättningsskatt som inte skapar snedvridningar mellan de tre marknaderna. Vid sidan av de andra skäl som anförts är detta ytterligare ett skäl till att man inte bör använda sig av omsättningsskatter på det här området om man inte uttryckligen vill gynna eller missgynna någon av de sammanhängande marknaderna.

EG-kommissionen har presenterat ett förslag till direktiv angående omsättningsskatter på värdepappershandeln. Förslaget innebär att de medlemsländer som har sådana omsättningsskatter åläggs att avskaffa dem. Utvecklingen i Europa går också i denna riktning. Några länder har redan slopat tidigare befintliga omsättningsskatter och andra, som Västtyskland, Nederländerna och Storbritannien, avser att göra så inom den närmaste framtiden. De motiv som anförts härför är att man vill öka de egna börsernas konkurrenskraft gentemot utlandet och att man vill efterleva de intentioner som kommit till uttryck i EG-kommissionens direktivförslag.

Under förutsättning att omsättningsskatten på aktiehandeln halveras vid årsskiftet 1990/91 kan de direkta intäkterna från skatten i denna del beräknas uppgå till ca 2,5 miljarder kr. per år från och med år 1991. Intäkterna från options- och premieobligationshandeln kan beräknas uppgå till ca 400 milj.kr. per år. Den egentliga nettointäkten från aktiehandeln är dock betydligt mindre än 2,5 miljarder kr. Det är främst tre faktorer som bidrar härtill. För det första är omsättningsskatten avdragsgill vid realisationsvinstbeskattningen för en stor del av investerarna. Detta innebär att intäkterna från realisationsvinstbeskattningen minskar till följd av omsättningsskatten. För det andra bidrar omsättningsskatten till att omsättningshastigheten minskar. Därmed ökar skattekrediten eftersom realisationsvinstskatt betalas först i och med att vinsten realiseras. För det tredje kan det antas att intäkterna från bolagsskatten minskar till följd av omsättningsskatten. En lägre aktivitet på aktiemarknaden innebär i princip att fondhandlarnas

vinster krymper och att intäkterna från bolagsskatten därmed också blir mindre.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den verkliga nettointäkten av omsättningsskatten på aktier är väsentligt mindre än de ca 2,5 miljarder kr. som skatten beräknas inbringa år 1991. Genom minskade intäkter från realisationsvinstbeskattningen och bolagsbeskattningen kan den verkliga nettointäkten, som framgår av nedanstående tabell, i stället beräknas till ca 0,9 miljarder kr. Nettointäkten från premie- och optionshandeln kan beräknas till 300 milj.kr. Det bör uppmärksammas att effekterna av omsättningsskatten är svåra att uppskatta varav följer att beräkningarna innefattar stor osäkerhet.

Det statsfinansiella utfallet av omsättningsskatten

	Aktier	Optioner,premier	Totalt
Intäkt	2,5	0,4	2,9
Bortfall	1,6	0,1	1,7
Verklig intäkt	0,9	0,3	1,2

Av vad som anförts i detta avsnitt framgår sammanfattningsvis att omsättningsskatten på vissa värdepapper medför

- att företagens möjligheter att kapitalisera sig på aktiemarknaden försvåras,
- att handeln i små aktieposter försvåras,
- att en ökande andel av handeln med svenska aktier sker utomlands samt
- att svenska banker och fondkommissionsbolag i ökande takt etablerar verksamheter utanför Sverige.

Utredningen anser att - om den föreslagna särskilda skatten i den finansiella sektorn införs - omsättningsskatten på vissa värdepapper bör slopas. I en situation där den finansiella sektorn är föremål för en särskild skatt kan det nämligen hävdas att omsättningsskatten medför en slags dubbelbeskattning av vissa delar av denna sektor. Även de negativa effekter av omsättningsskatten som utredningen redogjort för i detta avsnitt talar för ett sådant slopande.

Kommitténs förslag i förevarande hänseende föranleder att följdändringar skall göras i skattebrottslagen (1971:69), lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. och lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

KUNGL BIBL
1990-07-23
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1990-07-23
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]