

6 Skattefrågor och prognos av statsbudgetens inkomster

6.1 Inledning

Regeringen presenterar i detta kapitel ett antal förslag på skatteområdet. Ett första förslag rör inkomstskatten från och med år 1999. Därefter behandlas vissa åtgärder som gäller beskattningen av småföretag. Vidare lämnas förslag om fastighetsskatten för bostadshus för 1999 och om förändringar i tobaks- och alkoholskatterna. Andra förslag gäller den särskilda fastighetsskatten på vattenkraftverk och reklamskatten på trycksaker. Avslutningsvis redovisas finansiella konsekvenser av de olika åtgärderna.

I kapitlet redovisas också analyser och prognoser av statsbudgetens inkomster för perioden 1998–2001 liksom av den offentliga sektorns skatteinkomster.

Ärendet och dess beredning

Lagförslag har upprättats i enlighet med förteckning i avsnitt 3 Förslag till riksdagsbeslut.

Förslaget angående tobaksskatten har under hand beretts med Riksskatteverket.

Lagrådet

Lagförslagen är av en sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Något yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

6.2 Åtgärder på skatteområdet

6.2.1 Den statliga skatten på förvärvsinkomster

Regeringens förslag: Statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster tas ut efter två olika skattesatser. Skattesatsen för den del av den beskattningsbara förvärvsinkomsten som överstiger nuvarande skiktgräns skall vara 20 procent. För den del av den beskatt-

ningsbara förvärvsinkomsten som överstiger 360 000 kronor skall skattesatsen vara fem procentenheter högre, dvs. 25 procent. De nya skattesatserna gäller från och med inkomståret 1999.

Inkomstgränserna för statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster för följande år räknas upp med förändringen i konsumentprisindex med ett tillägg på två procentenheter.

Skälen för regeringens förslag: Som en del i saneringen av de offentliga finanserna infördes fr.o.m. inkomståret 1995 en särskild värnskatt, som innebar att den statliga skatten för inkomståren 1995–1998 höjdes från 20 till 25 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten över viss nivå. Värnskatten har bidragit till att ge saneringsprogrammet en tillfredsställande fördelningspolitisk profil. I enlighet med riksdagens tidigare beslut upphör värnskatten i och med inkomståret 1998.

Regeringen lämnade i budgetpropositionen för år 1998 sin slutliga värdering av 1990 års skattereform. De genom reformen åsyftade målen om bl.a. en enklare och samhällsekonomiskt effektivare beskattning har i allt väsentligt uppnåtts. Såvitt gäller det fördelningspolitiska utfallet för hushåll med högst inkomster konstaterade dock regeringen att detta avviker från de bedömningar som gjordes i reformpropositionen (prop. 1989/90:110) och att en korrigerande därför var nödvändig. Korrigeringen borde enligt regeringens mening ske genom en förändring i skatteuttaget på förvärvsinkomster. Samtidigt bedömdes det dock som angeläget att begränsa skatteuttaget på arbete och att undvika alltför höga marginalskatter för flertalet skattskyldiga. Mot denna bakgrund aviserades att korrigeringen skulle avse inkomsttagare med månadsinkomster på ca 30 000 kronor. Regeringen lämnar nu ett preciserat förslag i denna fråga.

Det nya högre skatteuttaget skall första gången tillämpas för inkomståret 1999 vid taxeringen år 2000. Mot en taxerad förvärvsinkomst på 360 000

kronor vid 1997 års inkomstförhållanden – dvs. motsvarande en genomsnittlig månadsinkomst på 30 000 kronor – svarar en högre nivå år 1999. Med hänsyn till de bedömningar regeringen gör om lönetillväxten mellan åren 1997 och 1999 och till önskemålet att begränsa det antal personer som skall möta den högre marginalskatten bör den nya, högre skiktgränsen, som uttrycks i termer av beskattningsbar förvärvsinkomst, ligga vid 360 000 kronor. För inkomster som år 1999 överstiger denna nivå skall den statliga skattesatsen vara 25 procent.

Den föreslagna skiktgränsen avser alltså den beskattningsbara förvärvsinkomsten som utgörs av den taxerade förvärvsinkomsten minskad med allmän pensionsavgift och grundavdrag. För närvarande är det inte möjligt att för år 1999 exakt beräkna vilken taxerad inkomst som svarar mot en skiktgräns på 360 000 kronor detta år, eftersom underlagen för såväl allmän pensionsavgift som grundavdrag påverkas av ännu ej avläsbara förändringar i konsumentprisindex mellan juni 1997 och juni 1998. En preliminär bedömning kan dock göras.

Den allmänna pensionsavgiften uppgår till 6,95 procent av inkomst av anställning och annat förvärvsarbete. Avgiften skall enligt förslaget i prop. 1997/98:151, Inkomstgrundad ålderspension, m.m. från och med inkomståret 1999 beräknas för inkomster upp till 8,06 förhöjda basbelopp. För år 1999 beräknas det förhöjda basbeloppet till 37 400 kronor enligt nu aktuella bedömningar av konsumentprisutvecklingen. Detta ger en övre inkomstgräns om 301 400 kronor för uttag av pensionsavgift. För en taxerad förvärvsinkomst på denna nivå och däröver kommer den allmänna pensionsavgiften att uppgå till 20 900 kronor.

Grundavdraget uppgår vid den aktuella inkomstnivån till 24 procent av det reducerade basbeloppet. Baserat på aktuella bedömningar av konsumentprisutvecklingen kan basbeloppet för 1999 beräknas till 36 600 kronor, vilket ger ett grundavdrag på 8 700 kronor.

Vid en allmän pensionsavgift på 20 900 kronor och ett grundavdrag på 8 700 kronor kommer den taxerade förvärvsinkomst som svarar mot en beskattningsbar inkomst på 360 000 kronor att uppgå till 389 600 kronor. För personer med en taxerad förvärvsinkomst över denna nivå, vilket motsvarar en genomsnittlig månadsinkomst överstigande ca 32 400 kronor, kommer alltså den statliga skatten på en inkomstökning att uppgå till 25 procent.

Fr.o.m. inkomståret 1999 bestäms den i dag gällande skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt på förvärvsinkomsten genom att 1998 års skiktgräns räknas upp med förändringen i konsumentpriserna mellan juni månad andra året före inkomståret och juni månad året före inkomståret med ett tillägg av två procentenheter. För inkomståren 1995–1998 gäller särskilda regler som innebär att uppräknningen sker med lägre tal beroende på att en partiell avin-

dexering infördes som en del av saneringsprogrammet. För år 1999 och framåt sker, i enlighet med tidigare beslut, uppräknningen enligt den ordning som infördes genom 1990 års skattereform.

Att skiktgränsen räknas upp med ett extra tillägg utöver effekten av förändringen av konsumentpriserna innebär att antalet personer som får betala statlig inkomstskatt inte ökar under förutsättning att den reala ökningen av förvärvsinkomster inte överstiger en viss nivå. Denna ordning bör även gälla för den nya, högre skiktgränsen. Därigenom begränsas även under åren efter 1999 antalet personer som får betala den högre statliga skatten om 25 procent.

Antalet skattskyldiga som kommer att betala den högre statliga skatten beräknas för inkomståret 1999 uppgå till ca 260 000 personer. Det totala antalet skattskyldiga som samma år beräknas betala statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster (utöver det fasta beloppet om 200 kronor) uppgår till ca 1 250 000 personer. Detta innebär alltså att för nära fyra femtedelar – eller för uppemot 1 miljon personer – av dem som i år betalar värnsskatt kommer marginalskatten att sjunka mellan 1998 och 1999 till följd av det förändrade uttaget av statlig inkomstskatt.

I skattereformen var det en uttalad ambition att 15 procent av de skattskyldiga med förvärvsinkomster skulle betala statlig inkomstskatt utöver det fasta grundbeloppet. Så har inte varit fallet med undantag för år 1995. När ekonomiskt utrymme uppkommer bör inkomstskatten ändras så att målet uppnås.

I detta sammanhang föreslås också den författningsändring som är nödvändig med anledning av ett förslag i prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m. Förslaget innebär att skiktgränsen för statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster skall höjas med 1 800 kronor från 213 100 kronor till 214 900 kronor. Den nya skiktgränsen på 214 900 kronor kommer dock enbart att användas som utgångspunkt för att räkna om skiktgränsen inför inkomståret 1999 med hänsyn till bl.a. förändringar i konsumentprisindex.

Förslagen medför ändringar i 10 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

6.2.2 Beskattningen av småföretag

6.2.2.1 Allmänna överväganden

De svenska företagsskattereglerna ger generellt sett goda villkor för realinvesteringar i näringslivet. Sverige har en internationellt sett konkurrenskraftig bolagsbeskattning i första hand genom den låga formella bolagsskattesatsen men även genom de regler som bestämmer skattebasen i form av avskrivnings- och värderingsregler m.m. För enskilda näringsidkare är förhållandena i princip likvärdiga med de som gäller för aktieföretag. Genom åtgärder under senare

år har också villkoren för nyföretagande och entreprenörskap förbättrats. För nystartad enskild näringsverksamhet infördes 1996 en möjlighet att kvitta underskott i näringsverksamheten mot inkomst av tjänst. För ägare till aktier i onoterade bolag infördes 1997 lättnader i beskattningen av utdelningar och reavinst.

De senaste årens förändringar motiverar en allmän återhållsamhet med nya regeländringar. Stabila regler där företagen har tilltro till och goda kunskaper om de skattemässiga villkoren för investeringar har ett betydande egenvärde. Inom ramen för den givna strukturen bör dock övervägas särskilda insatser för att ytterligare stimulera entreprenörskap och företagande. Möjliga förändringar kan gälla justeringar i skattesatser, i den kvantitativa omfattningen av olika reserveringsmöjligheter och av de regler som styr fördelningen av inkomster mellan olika inkomstslag (schablonmässigt fastställda räntor m.m.). Förändringarna bör så långt möjligt uppfylla kraven på likvärdighet i behandlingen av olika företagsformer.

Såvitt gäller skattesatsförändringar är det inte aktuellt med nedjusteringar av skattesatserna då dessa – bolagsskattesatsen och skattesatsen för expansionsmedel – redan ligger på en konkurrenskraftig nivå, 28 procent.

Därmed kvarstår i praktiken två frågor. Den ena gäller hur åtgärderna skall utformas så att de får ett särskilt värde för nystartade företag och för existerande små och medelstora företag. Valet står här mellan en explicit avgränsning till mindre företag och generella åtgärder som i praktiken får störst värde för de mindre företagen.

Den andra frågan gäller om åtgärderna skall inriktas på att förbättra möjligheterna till expansion med kvarhållna inkomster eller om tyngdpunkten skall ligga på att förbättra försörjningen med externt genererat riskkapital. I det första fallet handlar det om att förbättra reserveringsmöjligheterna och därmed sänka skatteuttaget på internfinansierade investeringar.

I det andra fallet gäller det att förbättra avkastningen efter skatt på externt riskkapital. Undersökningar visar att soliditeten är betydligt lägre i små företag jämfört med större. Att vidta åtgärder för att förbättra de mindre företagens soliditet ger en rad positiva effekter. Det ökar företagets möjligheter att stå emot tillfälliga förluster, minskar företagets riskaversion, gör företagen mindre räntekänsliga samt förbättrar deras möjligheter till extern upplåning.

Alltsedan 1990 års skattereform har i den allmänna debatten med jämna mellanrum förts fram förslag som innebär att särskilda reserveringsregler skulle införas för företag upp till en viss storlek. Alternativt handlar det om att vinster upp till en viss storlek skall ges en förmånligare skattebehandling. Regeringen har prövat möjligheten av sådana selektiva åtgärder.

Avgränsningen till på visst sätt definierade mindre företag och/eller till vinster upp till en viss nivå moti-

vereras ibland med att detta skulle begränsa den budgetmässiga kostnaden. Det finns emellertid problem med en avgränsning som antingen gör att kostnaderna kommer att bli höga eller som skapar olikformigheter mellan olika företag eller grupper av företag.

Ett problem av allmänt slag handlar om vad som skall avses med ett litet företag. Olika definitioner är möjliga; antalet anställda, omsättning, eget kapital och/eller balansomslutning. Oberoende av vilken definition som väljs skapas skattemässiga incitament till uppdelning av existerande företag på mindre enheter, en uppdelning som kan vara företagsekonomiskt omotiverad. Uppdelningen ökar också den budgetmässiga kostnaden. För att begränsa dessa nackdelar krävs särregler som innebär att man begränsar de förmånliga reglerna för företag som står i ett visst organisatoriskt förhållande till varandra (intressegemenskap, koncerner). Förutom att sådana särregler kan vara svåradministrerade kan de också skapa olikformigheter mellan olika grupper av företag beroende på vilken samverkansform de valt. Vissa företag kan samverka på ett sådant sätt att villkoren för att de begränsade särreglerna skall gälla inte är uppfyllda medan de kan vara uppfyllda för andra samverkansformer.

Mot denna bakgrund har regeringen bedömt det som olämpligt med åtgärder som bygger på en explicit avgränsning till företag av viss storlek eller till inkomster upp till viss nivå. Därmed återstår alternativet att på ett mer indirekt sätt söka rikta åtgärden mot mindre företag. Då aktualiseras den andra huvudfrågan, nämligen om att de särskilda insatserna skall stimulera investeringar med kvarhållna inkomster eller investeringar som finansieras genom externt riskkapital. En delfråga gäller om satsningarna i första hand skall inriktas på de allra minsta företagen eller om även något större företag skall omfattas.

Vid en prioritering av expansion med kvarhållna inkomster och av de allra minsta företagen är förbättrade reserveringsmöjligheter för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag att föredra.

Vid en prioritering av extern riskkapitaltillförsel och av de något större företagen blir det aktuellt med åtgärder riktade mot de onoterade aktiebolagen och deras ägare.

Regeringen föreslår i det följande tre åtgärder där den första förbättrar reserveringsmöjligheterna för enskilda näringsidkare och där de två andra förbättrar skattevillkoren för ägare till onoterade aktiebolag.

Förenklingsåtgärder

Utöver de förslag om förbättrade skatteregler för de mindre företagen som presenteras senare i detta avsnitt finns det anledning att särskilt redovisa de förenklingsförslag som nu läggs fram. De utgör en fortsättning av det av regeringen redan tidigare påbörjade arbetet med förenklingar av skatteregler. Sådana förenklingar är nästan alltid till fördel för

de mindre företagen men även de större företagen och skatteförvaltningen kan ofta dra nytta av förenklade regler genom att de administrativa rutinerna blir enklare och billigare.

I denna proposition är den föreslagna ändringen av det s.k. basbeloppsavdraget i avsnitt 6.2.2.5 ett exempel på en ren förenklingsåtgärd, som leder till betydande administrativa vinster. Den slopade reklamskatten på reklamtrycksaker i avsnitt 6.2.6 innebär avsevärda förenklingar såväl för de mindre och medelstora tryckerierna som för skatteförvaltningen.

Regeringen beslutar idag ytterligare skattepropositioner i vilka också finns förenklingsförslag. I propositionen Beskattning av personaloptioner (prop. 1997/98:133) föreslås en ändrad beskattningstidpunkt för personaloptioner och liknande förmåner i anställning. Genom förslaget att förlägga tiden för beskattningen till den dag då optionen utnyttjas för förvärv av värdepapper uppnås en bättre anknytning mellan förmånens utnyttjande och dess beskattning än vad som gäller för närvarande samtidigt som problemen att beräkna förmånsvärdet faller bort. Båda dessa faktorer förenklar redovisningen och kontrollen av detta slags förmåner.

I propositionen Förenklad avdragsrätt för pensionskostnader (prop. 1997/98:146) görs betydande förenklingar av avdragssystemet som kommer alla företag till del och som också innebär att skatteförvaltningens arbete med dessa avdragsfrågor underlättas avsevärt. I den propositionen föreslås dessutom att flera särregler som diskriminerar småföretagen och deras ägare skall slopas. Det gäller dels regeln att dispens från skattemyndigheten krävs för att en fåmansföretagare skall kunna ta ut pension mellan 55 och 60 års ålder, dels att allmänt avdrag för pensionssparande inte får grundas på inkomst från det egna fåmansföretaget och slutligen att pensionsförsäkring inte får köpas av ett fåmansföretag till förmån för ägaren av företaget vid nedläggning av företagets verksamhet.

6.2.2.2 Förstärkta reserveringsmöjligheter för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag

Regeringens förslag: Enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag får fr.o.m. 1999 års taxering göra avsättning till periodiseringsfond med högst 25 procent av inkomsten.

Skälen för regeringens förslag: För närvarande har såväl enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag som aktiebolag och andra juridiska personer rätt att göra avsättning till periodiseringsfond med högst 20 procent av inkomsten. När reglerna infördes inkomståret 1994 medgavs avsättning med

maximalt 25 procent. Detta tak sänktes dock år 1997 som ett led i finansieringen av ägarlättnaden för aktier i onoterade bolag och mot bakgrund av den rådande statsfinansiella situationen.

Systemet med periodiseringsfonder har i huvudsak två funktioner. För det första sänker det skatteuttaget på sådana investeringar som finansieras med internt genererade inkomster. För det andra möjliggör det för företag och företagare att under år med goda inkomster göra avsättningar som kan användas för att täcka förluster under senare år.

Rent allmänt gäller att reserveringsmöjligheterna är goda för de svenska företagen. Det finns också vissa indikationer på att ett inte obetydligt antal företag väljer att inte utnyttja tillgängliga reserveringsmöjligheter fullt ut. Detta förhållande gör att effekten av en utvidgning kan bli begränsad för dessa företag.

Kunskapen om varför vissa företag inte fullt ut utnyttjar reserveringsmöjligheterna är begränsad. En möjlig förklaring är att kraven på företagen att redovisa utdelningsbar vinst verkar begränsande med hänsyn till kopplingen mellan redovisning och beskattning. Denna förklaring är emellertid inte tillämplig för enskilda näringsidkare som inte möter några utdelningskrav. För de enskilda näringsidkarna medför därför en ökad möjlighet att sätta av till periodiseringsfond att skatten på internfinansierade investeringar sannolikt sänks och därmed förbättras lönsamheten efter skatt på dessa investeringar. Regeringen föreslår därför att de enskilda näringsidkarnas rätt till avsättning till periodiseringsfond utvidgas till att omfatta 25 procent av inkomsten. En sådan utvidgning innebär därutöver en likviditetsförstärkning som kan vara betydelsefull i de fall företagen saknar möjlighet till upplåning.

Förslaget föranleder en ändring i 3 § lagen (1993:1538) om periodiseringsfonder.

6.2.2.3 Ökat lättnadsutrymme vid beskattningen av utdelning och reavinst på onoterade aktier

Regeringens förslag: Det s.k. lättnadsbeloppet vid beskattningen av utdelningar och reavinst på aktier i onoterade aktiebolag höjs fr.o.m. 1999 års taxering från 65 till 70 procent av statslåneräntan multiplicerad med summan av anskaffningskostnaden för aktierna och ett löneunderlag.

Skälen för regeringens förslag: I skattemässigt hänseende handlar villkoren för den externa riskkapitalförsörjningen om hur avkastningen på investeringar som finansieras med fullbeskattat, tillskjutet kapital beskattas.

För ägare till mindre aktiebolag finns särskilda regler i 3 § 12 mom. lagen (1947:576) om statlig in-

komstskatt, de s.k. 3:12-reglerna. Dessa regler infördes vid 1990 års skattereform och behandlar beskattningen av det tillskjutna kapitalet för aktiva ägare i fåmansbolag. Regler finns även som undantar viss del av utdelning och reavinst på aktier i onoterade bolag från beskattning hos ägarna. Dessa regler infördes år 1997.

De gällande 3:12-reglerna begränsar den del av utdelat belopp som beskattas som inkomst av kapital. Överskjutande del beskattas som inkomst av tjänst. Det kapitalinkomstbeskattade utrymmet beräknas genom att statslåneräntan vid utgången av november året före beskattningsåret med ett tillägg av fem procentenheter multipliceras med summan av ett kapitalanknutet underlag och ett löneunderlag. Det kapitalanknutna underlaget utgörs i princip av anskaffningskostnaden för aktierna. Löneunderlaget utgörs av hela den del av lönesumman för anställda i bolaget som överstiger 10 basbelopp. Uppkommer en reavinst vid försäljning av aktierna skall hälften av denna tas upp som intäkt av kapital och hälften som intäkt av tjänst.

Behovet av särskilda regler för aktiva delägare har sin bakgrund i att kapitalinkomster sedan skattereformen beskattas proportionellt med en skattesats på 30 procent medan förvärvsinkomster beskattas progressivt med en skattesats som i vissa fall överstiger 60 procent. Skillnaden i skattesatser kan ge incitament till omvandling av arbetsinkomster till kapitalinkomster (skattearbitrage). Möjligheten till skattearbitrage uppkommer typiskt sett genom att tillgångar med en löpande avkastning understigande den aktuella räntesatsen (klyvningsräntan) läggs in i aktiebolaget, varvid det uppkommer ett outnyttjat utrymme för kapitalbeskattad utdelning som kan användas för uttag av arbetsinkomster från bolaget. Skatteuttaget på dessa arbetsinkomster blir därmed lägre än vad som i övrigt gäller för förvärvsinkomster.

För utdelningar och reavinst på onoterade aktier som ägs av fysiska personer undantas ett särskilt lättnadsbelopp från beskattning. Lättnadsbeloppet bestäms som summan av det kapitalanknutna underlaget och löneunderlaget (jfr 3:12-reglerna), multiplicerat med en räntesats. Räntesatsen uppgår till 65 procent av samma statslåneränta som gäller för beräkningen av det kapitalinkomstbeskattade utrymmet.

Vid utformningen av 3:12-regler och lättnadsregler har skett en avvägning mellan önskemål om att dels begränsa möjligheten till skattearbitrage genom en skattemässig omvandling av arbetsinkomster till kapitalinkomster, dels skapa goda investeringsvillkor för de berörda bolagen. Den avvägning som ligger till grund för utformningen av de båda regelsystemen har bl.a. styrts valet av räntesatsen enligt 3:12-reglerna och den andel av överskjutande reavinst som beskattas som kapitalinkomst. Eftersom skatteuttaget på arbetsinkomster höjts sedan 1990 års skattere-

form, då 3:12-reglerna infördes, finns inte utrymme för höjning av klyvningsräntan.

För enskilda näringsidkare finns de s.k. räntefördelningsreglerna som innebär att ett belopp motsvarande det egna, fullbeskattade kapitalet i näringsverksamheten multiplicerat med en viss räntesats beskattas som inkomst av kapital med 30 procent. Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition höjdes denna räntesats med två procentenheter och den uppgår nu till statslåneräntan plus fem procentenheter. Därmed gäller samma räntesats som vid beräkningen av det kapitalinkomstbeskattade utrymmet för aktiva ägare i fåmansaktiebolag.

För lättnadsbeloppet fastställdes räntesatsen så att enkelbeskattning med 30 procent på en (riskfri) avkastning motsvarande statslåneräntan skulle uppnås (SOU 1996:119, prop. 1996/97:45). Vid bestämningen av räntesatsen beaktades också i detta fall önskemålet att motverka skattearbitrage. Diskussionen fördes med utgångspunkt i en situation som byggde på att en obligation med riskfri ränta läggs in i aktiebolaget (via ett tillskott som används för att förvärva obligationen). Avkastningen efter bolagskatt och ägarskatt jämfördes med avkastningen efter skatt på en direktägd obligation. Vid direktäggande kommer en avkastning före skatt på 7 procent att ge en avkastning efter skatt på 4,9 procent. Vid ett indirekt ägande av obligationen via aktiebolaget medför 3:12-reglerna att avkastningen efter alla skatter stiger till 5,49 procent. Vid en lättnadsregel som innebär att 65 procent av statslåneräntan multiplicerat med det kapitalanknutna underlaget undantas från beskattning stiger avkastningen efter skatt till 6,49 procent. I förhållande till avkastningen vid direktäggande ger det en extraavkastning på 1,59 procentenheter. Denna skillnad innebär att utrymmet för att öka lättnadsandelen är begränsat.

För att sänka skatteuttaget på investeringar som finansieras med externt tillskjutet riskkapital kan dock en mindre höjning av den andel av statslåneräntan som får medräknas vid definitionen av lättnadsutrymmet göras. En höjning med fem procentenheter från 65 till 70 procent ökar de möjliga arbitragevinsterna endast i begränsad omfattning. Med samma förutsättningar som i de räkneexempel som presenterades i såväl betänkande som proposition ligger den tillkommande arbitragevinsten mellan 0,01 och 0,09 procentenheter av det tillskjutna kapitalet.

Förslaget föranleder ändring i 3 § 1 b mom. lagen om statlig inkomstskatt.

6.2.2.4 Ökade möjligheter till kvittning av reaförluster på onoterade aktier

Regeringens förslag: Reaförluster på onoterade aktier får även utnyttjas för kvittning mot vinster på marknadsnoterade aktier.

Skälen för regeringens förslag: För reaförluster på finansiella tillgångar infördes genom 1990 års skatte-reform en allmän regel som innebär att sådana förluster i princip skall kvoterats till 70 procent. Vid en kapitalinkomstskattesats på 30 procent innebär detta att en förlust ger en skattelättnad på 21 procent. Kvoteringsregeln infördes därför att det ansågs önskvärt att minska inslaget av skattekrediter i kapitalinkomstbeskattningen. Sådana skattekrediter uppkommer bl.a. genom att sparare i finansiella tillgångar i viss utsträckning kan välja att realisera förluster före vinster på liknande tillgångar.

För aktier finns emellertid alltsedan skattereformen ett undantag från den allmänna kvoteringsregeln. Förluster på marknadsnoterade aktier får i sin helhet kvittas mot vinster på sådana aktier. T.o.m. 1997 års taxering fanns inte motsvarande möjlighet för förluster på onoterade aktier vilket innebar att sådana förluster kvoterades till 70 %. Samtidigt med lättnaderna i ägarbeskattningen infördes dock efter förslag från Företagsskatteutredningen fr.o.m. 1998 års taxering en motsvarande full kvittning för förluster mot vinster på dessa aktier (jfr SOU 1996:119).

För risktagandet i näringslivet och villigheten till nysatsningar är den skattemässiga behandlingen av förluster av stor betydelse. Detta gäller såväl förluster i näringsverksamhet som förluster på aktier. För en företagare eller potentiell köpare av aktier kan en ökad kvittningsrätt för förluster öka benägenheten till risktagande. Den möjlighet till kvittning av förluster i nystartad enskild näringsverksamhet mot inkomst av tjänst som infördes 1996 skall ses mot denna bakgrund.

För att förbättra villkoren för extern kapitaltillförsel till onoterade bolag finns anledning att utvidga kvittningsrätten för förluster på aktier i sådana bolag. I dag torde möjligheten till full kvittning av förluster begränsas av att placerare i dessa bolag inte har tillräckligt med reavinster som fullt ut kan täcka eventuella förluster. En förbättring uppnås om förluster på onoterade aktier kan kvittas även mot vinster på marknadsnoterade aktier och andelar i värdepappersfonder. För externa kapitalplacerare som i utgångsläget innehar marknadsnoterade aktier och andelar i fonder torde intresset av att satsa kapital i onoterade bolag därmed öka.

Förslaget föranleder en ändring i 27 § 5 mom. lagen om statlig inkomstskatt.

6.2.2.5 Fördelning av basbeloppsavdraget för enskilda näringsidkare

Regeringens förslag: Om en skattskyldig har haft såväl inkomst av tjänst som av näringsverksamhet får avdraget för pensionssparande på ett halvt basbelopp fördelas fritt mellan allmänt avdrag och avdrag i förvärvskällan.

Förenklingsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga är positiva till den föreslagna ändringen. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr 3723/97).

Skälen för regeringens förslag: I punkt 21 av anvisningarna till 23 § kommunalskattelagen (1928:370), KL, föreskrevs, i den utformning bestämmelsen fick genom skattereformen, att avdrag fick göras för pensionsförsäkring i den omfattning som angavs i punkt 6 av anvisningarna till 46 § KL. I samband med att lagstiftningen om särskild löneskatt infördes uppmärksammades att utformningen av den nämnda anvisningspunkten var otydlig såtillvida att det inte framgick av lagen vilket avdrag för pensionssparande som fick göras i inkomstslaget näringsverksamhet. Oklarheten berodde på att punkt 6 av anvisningarna till 46 § KL även innehöll avdragsregler som var knutna till tjänsteinkomster. I propositionen 1990/91:166 föreslogs därför en proportioneringsregel för det grundläggande basbeloppsavdraget för det fall den skattskyldige hade uppburit såväl inkomst av tjänst som inkomst av näringsverksamhet. Avdraget har därefter halverats till ett halvt basbelopp genom lagstiftning år 1995.

Proportioneringsregeln som finns i punkt 6 tredje stycket av anvisningarna till 46 § KL innebär att basbeloppsavdraget fördelas efter respektive avdragsgrundande inkomsts andel av den sammanlagda avdragsgrundande inkomsten. Om det sammanlagda avdraget understiger ett halvt basbelopp tillgodoförs avdraget i första hand inom det basbeloppsutrymme som gäller för näringsverksamheten. Om det sammanlagda avdraget överstiger ett halvt basbelopp fördelas basbeloppsavdraget mellan tjänst och näringsverksamhet. Resterande del av avdraget tillgodoförs tjänst eller näringsverksamhet med tillämpning av kompletteringsreglerna.

Förenklingsutredningen har i sitt delbetänkande Enskilda Näringsidkare Översyn av skattereglerna, SOU 1997:178, föreslagit att den nämnda bestämmelsen skall ändras.

Enligt Förenklingsutredningen har proportioneringsregeln fått en tekniskt komplicerad utformning och är därför svår att tillämpa. Regeln medför inte obetydliga administrativa problem för skatteförvaltningen. En liten justering av inkomstberäkningen

ställer krav på följdändringar i fråga om proportioneringen. Den tekniska utformningen har sin grund i en strävan efter ett ekonomiskt korrekt och rättvist resultat. Olägenheterna uppmärksammades redan vid reglernas tillkomst men de ekonomiska skälen för proportionering ansågs då väga tyngre.

Förenklingsutredningen anser att behovet av förenkling framstår som stort efter några års tillämpning av regeln. Det behovet anses överskugga de relativt små negativa effekter som kan uppkomma om proportioneringsregeln slopas. Remissinstanserna har tillstyrkt utredningsförslaget. Även regeringen ansluter sig till den gjorda bedömningen.

I prop. 1990/91:166 s. 162 redogjordes för två alternativa lösningar. Den ena lösningen innebär att den del av avdraget som utgör ett basbelopp, numera ett halvt basbelopp, skall få dras av som allmänt avdrag endast om minst hälften av den skattskyldiges inkomster under beskattningsåret utgör inkomst av tjänst. I annat fall skall avdraget göras i näringsverksamheten. De inkomster som skall jämföras är inkomst av tjänst enligt 34 § KL och inkomst av näringsverksamhet enligt 25 § KL före avdrag för pensionssparande. Denna metod medför ett visst missgynnande av näringsidkare som har en inkomst av tjänst som är något högre än näringsinkomsten.

Det andra alternativet som presenterades innebär att den skattskyldige får fritt fördela basbeloppsavdraget mellan allmänt avdrag och avdrag i förvärvskällan. Detta innebär ett gynnande av den skattskyldige i de fall näringsinkomsten är relativt blygsam i förhållande till inkomsten av tjänst.

Den största förenklingen uppnås enligt Förenklingsutredningen om det andra alternativet väljs. Enligt regeringens uppfattning skulle en sådan ändring innebära en betydande förenkling. Regeringen föreslår därför att regeln ändras så att den skattskyldige fritt får fördela basbeloppsavdraget mellan allmänt avdrag och avdrag i näringsverksamheten.

Förslaget föranleder ändring av 46 § 2 mom. och punkt 6 av anvisningarna till 46 § KL.

6.2.3 Omräkningstalen för 1999 års taxeringsvärden

Regeringens förslag: Omräkningstalen för 1999 års fastighetstaxering skall för hyreshus (värderingsenheter för bostäder) samt för småhusenheter och småhus på lantbruksenheter vara desamma som dem som gäller för år 1998.

Skälen för regeringens förslag: I prop. 1996/97:150 föreslog regeringen att omräkningstalen för år 1998 avseende hyreshusen (bostadsdelen) och småhusenheter skulle vara desamma som för år 1997.

Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1997 (bet. 1996/96:FiU20, rskr. 1996/97:284, SFS 1997:441). Motiven för förslagen redovisades utförligt i propositionen. Enligt regeringens mening finns det ingen anledning att i detta hänseende nu göra en annan bedömning än den som gjordes för ett år sedan.

Mot bakgrund härav anser regeringen att omräkningsförfarandet inte bör leda till någon förändring av taxeringsvärdena för hyreshus till den del de avser värderingsenheter för bostäder samt för småhusenheter för år 1999. Detta innebär att omräkningstalen för dessa typer av fastigheter skall vara desamma för år 1999 som dem som gäller för år 1998. Detsamma bör även gälla för småhus på lantbruksenheter.

6.2.4 Åtgärder på tobaks- och alkoholskatteområdet

6.2.4.1 Sänkt skatt på cigaretter

Regeringens förslag: Från den 1 augusti 1998 sänks styckeskatten på cigaretter från 85 öre till 20 öre medan den del av skatten som är relaterad till detaljhandelspriset höjs från 17,8 procent till 39,2 procent. Därigenom sänks skatten på cigaretter med 14 procent vid dagens cigarettpriser. Vid en pris-sänkning som lämnar handels marginaler oförändrade blir skattesänkningen 27 procent.

Bakgrunden till regeringens förslag: Sverige har sedan länge haft ett högt skatteuttag på tobak. Detta avspeglar högt ställda ambitioner på folkhälsoområdet där skatterna varit ett centralt inslag i politiken. Prispåverkande skatter har bidragit till att begränsa den totala konsumtionen av tobaksvaror och därmed har de haft positiva effekter på folkhälsan. Skatterna på tobak – detsamma gäller för alkoholskatterna – har varit ett typexempel på styrande skatter där man via prispåverkan ger konsumenterna anledning att beakta varornas negativa effekter i sina konsumtionsval.

Det har med tanke på folkhälsan varit en uttalad ambition att upprätthålla skatteuttaget i reala termer. Detta har inneburit att bl.a. tobaksskatten successivt justerats upp i takt med inflationen genom att regeringen med jämna mellanrum föreslagit riksdagen höjda tobaksskatter. Sedan 1994 är tobaksskatten – i likhet med flertalet andra punktskatter – indexerade, dvs. skatten justeras med automatik för den historiskt konstaterade förändringen i den allmänna prisnivån under föregående år.

Under senare år har tobaksskatten av fiskala skäl höjts i ett antal steg. För att finansiera åtgärder för minskad arbetslöshet föreslogs våren 1996 en höjning av tobaksskatten med 15 procent (prop.

1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr 1995/96:307) från den 1 januari 1997. Hösten samma år föreslogs en ytterligare höjning med 7,9 procent från samma tidpunkt för att finansiera en sänkning av skatten på öl (prop.1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53). Slutligen föreslogs som en allmän finansiering av åtgärder i 1997 års ekonomiska vårproposition en höjning av tobaksskatten med 29 procent från 1 augusti 1997 (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Bakom de tre höjningarna ligger också det åtagande Sverige gjorde i förhandlingarna om medlemskapet i EU att senast vid utgången av år 1998 uppfylla de av EU uppställda kraven om att de samlade punktskatterna på cigaretter skall uppgå till minst 57 procent av försäljningspriset.

Möjligheten att använda skatterna som ett styrmedel för att begränsa totalkonsumtionen och som en finansieringskälla för offentliga utgifter beror i hög grad på om man kan skattebelägga all tobakskonsumtion i Sverige. Den svenska ekonomins ökande öppenhet med bl.a. en ökning av turism och annat utlandsresande utgör här ett problem som försvårar för Sverige att upprätthålla en högre prisnivå på tobaksprodukter än den som gäller i vår omvärld. Sveriges situation i EU har också inneburit försämrade möjligheter att upprätthålla en effektiv kontroll vid gränserna.

Till bilden hör också den ökande omfattningen av den s.k. elektroniska handeln som underlättar köp av billiga tobaksprodukter utomlands. EU:s regler om beskattningen av postorderförsäljning har vissa svagheter.

Slutligen finns klara indikationer, bl.a. genom tullens beslagsstatistik, att omfattningen av cigarettsmugglingen ökat kraftigt under senare tid.

Sammantaget innebär de nu nämnda faktorerna att den höga svenska tobaksskattens betydelse som ett instrument i folkhälsopolitiken har försvagats. Genom gränshandel och smuggling kommer inte obetydliga delar av totalkonsumtionen att undandras beskattning i Sverige. Men det innebär också att tobaksskattens fiskala roll för finansiering av offentliga åtaganden kommer att minska.

Den statsfinansiella bilden

Fram till år 1997 kunde under en rad av år konstateras en trendmässig minskning av den totala tobakskonsumtionen genom förändrade rökvanor. Som framgår av tabell 6.1 visar sig detta också i svagt sjunkande intäkter från tobaksskatten fram till och med 1996. År 1997 ökar dock intäkterna som ett resultat av tobaksskattehöjningarna detta år. För en närmare analys av tobaksskatteintäkterna för år 1997 och därefter hänvisas till avsnitt 6.3.1, där också avvikelserna mellan tidigare och nuvarande prognoser på detta område analyseras.

TABELL 6.1: INTÄKTER FRÅN TOBAKSSKATTEN 1994 -1997

MILJARDER KRONOR

ÅR	UTFALL
1994	7 281
1995	7 246
1996	7 084
1997	7 696

Efterfrågan på beskattade tobaksvaror, i första hand cigaretter, har visat sig vara betydligt mer priskänslig än vad tidigare studier indikerar. Gjorda bedömningar av elasticiteten – förhållandet mellan den procentuella minskningen i beskattad tobaksvolym och den procentuella prishöjningen – för utvecklingen mellan 1996 och 1997 visar på elasticiteter från knappt under 1 till klart över 1, dvs. på betydligt högre nivåer än vad som tidigare uppmätts (0,3–0,5).

EU-regler

Före Sveriges medlemskap i EU beskattades cigaretter med styckeskatt. Det fanns fem olika vikt-klasser med ett fast skattebelopp i varje grupp.

Enligt EG:s regler skall punktskatten på cigaretter bestå av två delar, en styckeskatt och en värderelaterad skatt. Styckeskatten får inte understiga 5 eller överstiga 55 procent av summan av de totala punktskatterna, d.v.s. den värderelaterade skatten och styckeskatten, och mervärdesskatten. Den värderelaterade skatten skall beräknas på det högsta försäljningspriset, vilket fastställs av tillverkare (eller deras representanter inom gemenskapen) och importörer.

Den totala punktskatten på cigaretter skall uppgå till 57 procent av det högsta detaljhandelspriset, inklusive mervärdesskatt, för cigaretter som efterfrågas mest på den nationella marknaden. Skattesatserna fastställs för dessa cigaretter och tillämpas sedan även på övriga märken. Nivån på skatten skall baseras på den prisnivå som gäller den 1 januari varje år för cigaretter i den mest efterfrågade kategorien. I Sverige är Blend för närvarande marknadsledande med ett högstapris på 44,50 kronor.

Sverige fick vid medlemsförhandlingarna med EU en övergångsperiod till den 1 januari 1999 att uppnå 57-procentnivån. Ännu har inte denna nivå nåtts.

Sverige har, i likhet med övriga EU-länder i Nord-europa, ansett att styckeskatten bör utgöra den helt dominerande delen av cigarettskatten. Detta har varit ett skäl bakom svenska strävanden att få ersätta 57-procentsregeln med ett krav om minsta total cigarett-skatt på ett visst ECU-belopp.

Kontrollåtgärder

Skatteflyktskommittén har i sitt betänkande om punktskattekontroll (SOU 1997:86) lämnat förslag om förbättrade möjligheter till kontroll av punktskattepliktiga varor. Med anledning av dessa förslag har regeringen till riksdagen lämnat ett förslag om en

ny lag om punktskattekontroll av transporter m. m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter till Riksdagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1998. I lagen föreslås förbättrade möjligheter för tullen att kontrollera transporter avseende alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter samt postförsändelser som innehåller alkohol- eller tobaksvaror.

Inom Finansdepartementet sker också en översyn av lagstiftningen om varusmuggling. Denna översyn skall vara slutförd den 31 augusti 1998. I samband härmed kommer också frågan om vilka straffsätser som skall gälla för varusmuggling att tas upp.

Även inom EU pågår för närvarande en översyn i syfte att förstärka kontrollen av transporter av alkohol och tobak. En arbetsgrupp skall inom kort lägga fram förslag till olika förbättringar av kontrollen.

Skälen för regeringens förslag: Under det senaste året har den illegala handeln med cigaretter i form av smuggling och annan obeskattad införsel ökat kraftigt. Det höga svenska priset har i kombination med oklarheter i tullens och skattemyndighetens möjlighet att kontrollera att skatten blir betald gjort att en omfattande kriminalitet avseende illegal hantering av tobaksprodukter har uppstått. De högre priserna i förhållande till grannländer som Danmark och Finland har också skapat incitament till ökad gränshandel genom ökad privat införsel. Det finns även indikationer på att handeln via internet ökat under senare tid med införsel av cigaretter från länder med lägre tobaksskatter än Sverige och där också handelsmarginalerna är lägre. Tillsammans med en minskad totalkonsumtion har detta också lett till sjunkande tobaksskatteintäkter i förhållande till vad som tidigare prognostiserats.

Mot denna bakgrund finns anledning att snabbt vidta åtgärder. I annat fall kommer den illegala hanteringen att bita sig fast och urholkningen av skattebasen, också genom en ökad privatinförsel från våra grannländer, att fortsätta. En annan konsekvens av en allt större illegal hantering av tobak är att den riskerar att försämrade möjligheterna att följa utvecklingen av tobakskonsumtionen och därmed dess verkliga omfattning. Det blir även svårare att hindra ungdomar under 18 år från att köpa tobak eftersom den som illegalt tillhandahåller tobak inte torde ha något intresse av att följa bestämmelserna om åldersgräns i tobakslagen. Ungdomar är här som vid annan illegal hantering, såsom alkohol, en särskilt utsatt grupp. Exempelen visar på betydelsen av att minska den illegala tobakshanteringen. Av folkhälsoskäl är det således av största vikt att den fortsatta utvecklingen mot en allt större illegal tobaksmarknad stoppas.

De förslag på punktskattekontrollområdet som regeringen nyligen presenterat ökar riskerna för de som för in cigaretter illegalt och verkar därmed återhållande på denna verksamhet. Samtidigt är cigarettpriserna på den legala svenska marknaden så höga i förhållande dels till vår närmaste omvärld, dels

till priserna på illegalt försålda cigaretter, att lönsamheten av gränshandel och av smuggling fortfarande kommer att vara så stor att det krävs kompletterande åtgärder. Det är därför angeläget att få ned priserna på den legala cigarettmarknaden. De indikationer som tyder på en omfattande kriminalitet med anknytning till smugglingen understryker vikten av att åtgärder vidtas snarast och på bred front.

Tidigare försök att tillgodose EU:s krav om ett punktskatteuttag om minst 57 procent av försäljningspriset via skattehöjningar har inte varit framgångsrika. Priser och marginaler har höjts utöver vad som varit motiverat av skattehöjningarna.

Svårigheterna att uppnå 57-procentskravet indikerar ett allmänt problem vad gäller effektiviteten hos skatteförändringar. Skattejusteringar får åsyftade effekter på detaljhandelspriserna enbart om grossisterna låter skatteförändringarna slå i genom fullt ut och att detta också slår igenom i detaljhandelsledet. I detta sammanhang utgör strukturen på den svenska cigarettmarknaden ett problem.

Cigarettmarknaden domineras av ett antal stora grossister vilka kan agera som prissättare. I normalfallet innebär detta att priserna på cigarettmarknaden kommer att ligga över den nivå som skulle gälla vid större konkurrens och därmed kommer också de beskattade volymerna att bli mindre. Men det torde också innebära att priserna är mer trögrörliga nedåt än uppåt. Denna asymmetri innebär att en skattehöjning mycket väl kan leda till större prishöjningar än vad som är motiverat – vilket det senaste årets erfarenheter visar – medan en skattesänkning inte behöver få fullt genomslag. Vid rådande marknadsförhållanden blir därmed en central fråga hur incitamenten för prissänkningar kan förstärkas.

Kraftiga genomslag på detaljhandelspriserna är i sin tur nödvändiga för att det skall vara möjligt att ta tillbaka skattebasen genom att prismarginalerna till vår omvärld och till priserna på den illegala marknaden sjunker.

Frågan är då hur man genom ett förändrat skatteuttag skall åstadkomma den önskvärda prissänkningen. EG-reglerna på tobaksskatteområdet ger medlemsländerna möjlighet att fastställa ett "prisband" inom vilket det högsta detaljhandelspriset skall rymmas. Bestämmelser om fasta priser på tobaksvaror finns t.ex. i Danmark. En prisreglering är emellertid tveksam då den kan ge oönskade effekter i andra avseenden. Situationens allvar och den brist på konkurrens som kännetecknar den svenska cigarettmarknaden innebär dock att det kan bli nödvändigt att ta till regleringsinstrumentet om det visar sig att andra metoder inte är effektiva. För närvarande är dock inte detta alternativ aktuellt.

Frågan är då hur man i frånvaro av regleringar skall kunna åstadkomma de önskvärda prissänkningarna. Det handlar då om att kombinera en skattesänkning med en förändrad skattestruktur så att olika aktörers intresse av prissänkningar ökar, eller

snarare att motståndet mot prissänkningar minskar. Därvid är avvägningen mellan de styckerelaterade skatten och den del av skatten som utgår som andel av detaljhandelspriset central.

Sverige har sedan lång tid tillämpat en ordning med en hög andel styckeskatt, då tobakens skadeverkningar är kopplad till konsumtionsvolymen, inte till konsumtionsvärdet. En hög andel styckeskatt bidrar därför till att på ett bättre sätt internalisera tobakens skadeverkningar i konsumenternas val än vad som gäller vid en hög andel värderelaterade skatt. En hög styckeskatt har också ansetts innebära att man motverkar introduktionen av legalt införda och beskattade lågpris-cigarett som kan vara extra hälsovådliga.

Ovanstående bedömningar är giltiga för en situation där gränshandel och smuggling har en begränsad omfattning. Så är inte fallet i dagsläget. Förekomsten av illegalt införda och obeskattade lågpris-cigarett på den svenska marknaden gör att tobaksskattens styreffekter undergrävs i ökande omfattning. Härigenom har folkhälsoargumentet för en hög andel styckeskatt försvagats.

För närvarande uppgår den värderelaterade skatten till 17,8 procent av detaljhandelspriset medan styckskatten utgör 85 öre per cigarett. Vid ett paketpris på 44,50 kronor innebär detta att styckskatten utgör den dominerande delen – eller 17 kronor per paket – medan den värderelaterade skatten utgör en mindre del eller 7,92 kronor per paket. Den låga värderelaterade skatten innebär att prissänkningar vid oförändrade skattesatser slår förhållandevis hårt på den del av nettopriset som utgörs av marginaler i olika led. Ett exempel illustrerar.

Om priset sjunker med 1 krona påverkas inte styckeskatten vid oförändrad försäljningsvolym. Den värderelaterade skatten sjunker med 17,8 öre och därtill faller momsens med 20 öre. De totala skatterna sjunker alltså med ca 38 öre medan resten av prissänkningen faller på marginalen som sjunker med 62 öre. Från säljarens synpunkt finns därför ett ganska stort motstånd mot att sänka priset.

Dagens tobaksskattestruktur med en hög styckeskatt har alltså inneburit att den legala handeln inte haft incitament att priskonkurrera eller att söka alternativa leverantörer. Följden har blivit en monopolliknande partihandelsstruktur och stela priser. Det har också bidragit till att all priskonkurrens tagit formen av illegal försäljning av obeskattade tobaksvaror.

Regeringen föreslår nu en ny tobaksskattestruktur så att styckeskatten sänks kraftigt från 85 öre per cigarett till 20 öre per cigarett samtidigt som den värderelaterade skatten höjs från 17,8 procent till 39,2 procent av detaljhandelspriset. Incitamenten att priskonkurrera förbättras därmed. Det kommer att vara tillåtet med direktförsäljning av cigaretter från utlandet, under förutsättning att säljaren är registrerad som skattskyldig och erlägger svensk punkt- och

mervärdesskatt. Vidare kommer detaljisterna att ha större incitament att söka alternativa leverantörer. I Öresundsområdet bör det t.ex. vara möjligt att vända sig till dansk partihandel. Regeringen räknar därför med en ökad priskonkurrens inom den legala handeln.

Parti- och detaljhandels nettopris exkl. skatter ligger i dag på 10,68 kronor per paket cigaretter, vilket är högt i en internationell jämförelse. Nettopriserna beräknas t.ex. i Danmark ligga på 6,09 kronor per paket cigaretter. Regeringen bedömer att den ökade priskonkurrensen kommer att leda till att handelns nettopriser kommer att minska.

Effekten på handelns marginaler vid en given prissänkning blir också mindre vid den nya skattestrukturen. Vid en prissänkning med 1 krona sjunker den totala skatten med nästan 60 öre (bortfall av värderelaterad skatt om 39,2 öre och moms om 20 öre) medan marginalen sjunker med enbart 40 öre.

Betydelsen av fördelningen mellan stycke- och värderelaterad skatt för hur olika prissänkningar påverkar nettopriserna illustreras med de mer utbyggda räkneexempel som redovisas i tabellerna 6.2 och 6.3. I tabell 6.2 återfinns exempel på prissänkningar vid gällande styck- och värderelaterad skatt medan motsvarande exempel ges för det fall den värderelaterade skatten höjts till 39,2 procent och styckeskatten sänkts till 20 öre per cigarett. Exempelen visar också nödvändigheten av att höja den rörliga delen av tobaksskatten. Annars skulle tobaksbranschens incitament att ta ut lägre nettopriser minskas, och priserna åter kunna stiga i stället för den åsyftade sänkningen.

I tabellerna illustreras tre fall förutom utgångsläget vid gällande regler (tabell 6.2) och situationen efter en prissänkning vid föreslagna regler som innebär oförändrade nettopriser (tabell 6.3). Det första fallet beskriver mer detaljerat det tidigare exemplet med en prissänkning med 1 krona. I de två återstående fallen förutsätts priserna i det ena fallet sjunka så mycket att nettopriset kommer att sammanfalla med det som gäller i Danmark, dvs 6,09 kronor per paket medan i det andra fallet paketpriset antas sjunka till den danska nivån, varvid nettopriset bestäms som en restpost. Det senare fallet är av ett uppenbart intresse då en prissänkning av denna storlek är önskvärd för att begränsa gränshandeln; nivån i Finland är ungefär densamma som i Danmark.

Vid en jämförelse mellan de olika tabellerna såvitt gäller effekterna av en prissänkning med 1 krona framkommer det tidigare redovisade resultatet; vid föreslagna regler sjunker nettopriserna mindre än vid gällande regler.

Tidigare har noterats att det är önskvärt att priset faller ner till dansk nivå, dvs. ett paketpris på 34 kronor. Vid gällande regler kräver detta en mycket kraftig neddragning av nettopriset, från 10,68 kronor till 4,15 kronor. Vid föreslagna regler krävs en väsentligt mindre neddragning, till 9,87 kronor. Vid

denna nivå kommer ändå nettopriset att ligga över den danska nivån.

Betydelsen av skattestrukturen illustreras också av resultaten för prissänkningar som resulterar i nettopriser på dansk nivå. Vid gällande regler kan priserna bara sjunka till 37,12 kronor medan vid föreslagna regler priserna kan falla ner till 24,74 kronor.

I olika avseenden förbättrar alltså föreslagna regler förutsättningarna för att sänka priserna så att gränshandeln och konsumtion av illegala cigaretter minskar. Regeringen förutsätter att grossister och detaljhandel utnyttjar dessa förutsättningar.

De föreslagna åtgärderna innebär att Sverige inte kommer att uppfylla EU:s krav om att det samlade punktskatteuttaget skall uppgå till minst 57 procent av detaljhandelspriset. Sverige kommer därför att ta upp diskussioner med EU om en förlängning av det svenska undantaget.

Frågan är då hur konsumenterna kommer att reagera vid en prissänkning ner till dansk nivå. Bedömningar av elasticiteter, baserade på de senaste årens pris- och volymförändringar, indikerar att det inte är orimligt med elasticiteter i intervallet 1–1,5.

Bakom dessa elasticiteter ligger dels ändrade rökvanor, dels en ökad illegal försäljning. Initialt torde ändrade rökvanor stå för en betydande del av försäljningsminskningen, medan den illegala försäljningen förväntas öka i takt med att försäljningskanaler blir mer etablerade och utsträcks till nya delar av landet samtidigt som svarthandeln blir mer socialt accepterad. Därmed kommer en allt större del av försäljningen bero på den illegala försäljningen.

Vi har således ännu inte sett hela effekten av de prishöjningar som skedde under 1997. Om inga åtgärder vidtas kan man förvänta sig en fortsatt försäljningsminskning under de närmaste åren. Sett över en längre tidsperiod kan elasticiteten också förväntas ligga väsentligt över 1 (ett).

Den förväntade minskningen av totalkonsumtionen av tobak som förutsattes när skatten höjdes kan också ifrågasättas. Den ökade illegala hanteringen av tobak som följt i skatthöjningens spår har i stället försämrat möjligheten av att följa utvecklingen av tobakskonsumtionens totala omfattning. Det har, som tidigare nämnts, även blivit svårare att bilda sig

en uppfattning om konsumtionen bland ungdomar påverkats eftersom kontrollen av försäljning till ungdomar under 18 år sannolikt har försämrats. Det finns således skäl som talar för att de skatthöjningar som av hälsoskäl genomförts inte fått avsedd effekt.

Reaktionen på en prissänkning behöver inte bli lika kraftig som vid de senaste prishöjningarna. Vid en prissänkning kommer inte den faktiska cigarettkonsumtionen att återgå till tidigare nivåer vilket inte heller är önskvärt. Ökningen av handeln med illegala cigaretter kommer inte heller att reverseras fullt ut. Sammantaget innebär detta att elasticiteten vid en prissänkning kan visa sig vara lägre än vid en prishöjning. Å andra sidan kan elasticiteten vid en prissänkning variera positivt med sänkningens storlek genom förekomsten av obeskattade substitut.

Såvitt gäller de föreslagna regelförändringarnas effekter på tobaksskatteintäkterna blir varje försök till kvantifiering högst osäker. En osäkerhet gäller den framtida utvecklingen i frånvaro av åtgärder där utvecklingen vid dagens priser på legala cigaretter i Sverige förväntas bli mer negativ än vad som tidigare kunnat förutses. Det är mot denna osäkra utveckling som en finansieringsbedömning skall göras. En annan osäkerhet gäller storleken på elasticiteten vid en prissänkning, och särskilt vid prissänkningar av den storleksordning som de föreslagna reglerna medger. Vid bedömningen av effekterna på de offentliga finanserna skall vidare vägas in den återhållande effekt på den illegala handeln med cigaretter som regeringens förslag på kontrollområdet kommer att få. Vid en samlad bedömning anser regeringen att de föreslagna åtgärderna inte kommer att påverka de offentliga finanserna negativt. I ett längre tidsperspektiv skapar åtgärden tvärtom bättre förutsättningar att bevara skattebasen, framför allt genom att en större andel av den totala cigarettkonsumtionen kommer att beläggas med svensk skatt.

Regeringen avser att ingående följa effekterna för folkhälsan av de nu föreslagna ändringarna i skatthereglerna. Om det skulle visa sig att de förändrade reglerna leder till en ogynnsam utveckling när det gäller tobakskonsumtionen är regeringen beredd att återkomma med förslag till motåtgärder.

TABELL 6.2: EFFEKTER AV OLIKA PRISSÄNKNINGAR VID GÄLLANDE SKATTEREGLER

	PRIS IDAG	PRISSÄNKNING MED 1 KR	NETTOPRIS SOM DANMARK	PRIS SOM DANMARK
Styckeskatt (kr/cigarett)	0,85	0,85	0,85	0,85
Värderelaterad skatt (%)	17,80	17,80	17,80	17,80
Detaljhandelspris (kr/pkt)	44,50	43,50	37,12	34,00
Styckeskatt (kr/pkt)	17,00	17,00	17,00	17,00
Värderelaterad skatt (kr/pkt)	7,92	7,74	6,61	6,05
Tobaksskatt (kr/pkt)	24,92	24,74	23,61	23,05
Moms (kr/pkt)	8,90	8,70	7,42	6,80
Nettopris (kr/pkt)	10,68	10,06	6,09	4,15

TABELL 6.3: EFFEKTER AV OLIKA PRISSÄNKNINGAR VID FÖRESLAGNA SKATTEREGLER

	PRIS VID OFÖRÄNDRADE MARGINALER	PRISSÄNKNING MED 1 KR	PRIS SOM DANMARK	NETTOPRIS SOM DANMARK
Styckeskatt (kr/cigarett)	0,20	0,20	0,20	0,20
Värderelaterad skatt (%)	39,20	39,20	39,20	39,20
Detaljhandelspris (kr/pkt)	35,98	34,98	34,00	24,74
Styckeskatt (kr/pkt)	4,00	4,00	4,00	4,00
Värderelaterad skatt (kr/pkt)	14,10	13,71	13,33	9,71
Tobaksskatt (kr/pkt)	18,10	17,71	17,33	13,71
Moms (kr/pkt)	7,20	7,00	6,80	4,95
Nettopris (kr/pkt)	10,68	10,27	9,87	6,09

6.2.4.2 Upphävande av reglerna för indexering av vissa punktskatter

Regeringens förslag: Reglerna om indexering av skattesatserna för tobaksskatt och alkoholskatt upphävs.

Bakgrunden till regeringens förslag: Regler för indexering av skattesatser finns i dag för tobaksskatt, alkoholskatt, försäljningsskatt på motorfordon samt energi- och koldioxidskatt. Enligt reglerna skall regeringen i slutet av varje år, på grundval av förändringarna i prisläget, i förordning fastställa de skattesatser som skall gälla året därpå. För tobaks- och alkoholskatterna skall beräkningen göras utifrån prisförändringarna september – september och förordningar utfärdas i oktober. För övriga skatter gäller prisförändringarna oktober – oktober med förordningar i november.

Indexeringsreglerna infördes den 1 januari 1994 (prop. 1993/94:25, bet. 1993/94:FiU1, rskr. 1993/94:100, SFS 1993:1508, 1512–1513) och omfattade ursprungligen den allmänna energiskatten,

bensinskatten, dieseloljeskatten, koldioxidskatten, tobaksskatten och dryckesskatten. Motivet var att värdesäkra skatteintäkterna.

I prop. 1993/94:25, Inriktningen av den ekonomiska politiken, anfördes bl.a. att punktskatterna i de flesta fall tas ut med ett visst belopp per styck, en styckeskatt. Vid oförändrade skattesatser och viss inflation innebär detta att det reala skatteuttaget sjunker över tiden. Med en årlig inflation på 5 procent kommer det reala skatteuttaget under en femårsperiod att minska med knappt 30 procent. Med en lägre inflationstakt på exempelvis 2 procent årligen kommer det reala skatteuttaget under en femårsperiod att minska med drygt tio procent. I ett makroperspektiv innebär den bristande realvärdesäkeringen att skattekvoten – skatterna uttryckta som andel av BNP – sjunker över tiden. I då rådande statsfinansiella läge och de krav detta ställde på en sanering av finanserna borde punktskatteintäkterna värdesäkras. Genom en koppling av nivån på punktskattesatserna till den allmänna prisutvecklingen skapades en ordning där det reala skatteuttaget säkerställs. Detta bidrog också till en större säkerhet om statens intäkter från punktskatteområdet.

Indexeringen begränsades till att avse perioden 1994–1998 vilket var perioden för det saneringsprogram för de offentliga finanserna som lades fram i propositionen.

Från den 1 januari 1996 utvidgades värdesäkring-
en till att även omfatta försäljningsskatten på motor-
fordon, utan tidsbegränsning, och den tidsbegräns-
ning som gällt för skatterna på tobak, alkohol och
energi slopades (prop. 1994/95:203, bet.
1994/95:SkU28, rskr. 1994/95:439, SFS 1995:912,
915–917).

Skälen för regeringens förslag: Regeringen ställer
sig i princip bakom tanken på att intäkterna från de
viktigaste punktskatterna bör vara värdesäkrade.
Emellertid är behovet av indexering mindre nu än då
det infördes eftersom inflationen ligger på en helt an-
nan nivå. En automatisk uppräknings av skattesatserna
föregås inte heller av några överväganden om det
lämpliga i skattehöjningarna. Detta är en nackdel
som är särskilt tydlig inom alkohol- och tobaksskatte-
området.

Sammantaget anser regeringen att övervägande
skäl talar för att de nuvarande indexeringsreglerna
beträffande alkohol- och tobaksskatten bör upphävas.
Förändrade skatter inom detta område bör föregås
av en politisk prövning av lämpligheten i att vidta
åtgärder. Det kan också påpekas att systemet när
det permanentades 1996 inte ansågs innebära en
budgetförstärkning eftersom skattesatserna sett i ett
historiskt perspektiv ändå hade justerats upp i en
takt minst motsvarande inflationen. Åtgärden be-
döms vara offentligt-finansiellt neutral med tanke på
att storleken på de underliggande skattebaserna är
förhållandevis starkt känslig för prisförändringar.

Förslaget innebär att 42 § lagen (1994:1563) om
tobaksskatt och 37 § lagen (1994:1564) om alkohol-
skatt upphävs.

6.2.5 Fastighetsskatten på vattenkraftverk

Regeringens förslag: Fastighetsskatten på mark-
värdet av vattenkraftverk sänks den 1 januari 1999
med 1,71 procentenheter.

Bakgrunden till regeringens förslag: Produktion av
vattenkraft har beskattats sedan 1982. Skatten base-
rades ursprungligen på producerad mängd el. Skatte-
satsen som varierade beroende på när anläggningen
hade tagits i drift, uppgick högst till 2 öre per kWh.
Den 1 januari 1996 höjdes både produktionsskatterna
på vattenkraft och kärnkraft som ett led i finansiering-
en av EU-medlemskapet. Samma år i september
höjdes skatterna på nytt för att bidra till finansiering-
en av utbildningsstatsningen, det s.k. kunskapslyftet.

Produktionsskattehöjningarna har kritiserats,
framför allt för att de inneburit en ökad belastning
för de elintensiva företagen. I den ekonomiska vår-
propositionen 1997 (prop. 1996/97:150) konstateras
också att större delen av den elektriska kraften
fortfarande såldes i enlighet med avtal som ingåtts
före avregleringen av elmarknaden. Därför kunde
elproducenterna övervältra skattehöjningen på kon-
sumenterna genom höjda elpriser. Mot denna bak-
grund omvandlades en del av produktionsskatterna
till konsumtionsskatt på el. En tidigare beslutad höj-
ning av produktionsskatterna togs tillbaka och i
stället höjdes energiskatten på fossila bränslen och
el. Samtidigt omvandlades vattenkraftsskatten till en
fastighetsskatt på vattenkraft. Ytterligare ett steg i
övergången till konsumtionsskatt på el togs den 1
januari 1998 då fastighetsskatten på markvärdet av
vattenkraftverk sänktes med 1,21 procentenheter till
2,21 procent samtidigt som energiskatten på el höj-
des med 1,4 öre per kWh. Eftersom ingen energiskatt
tas ut på el som förbrukas vid tillverkningsprocessen
i industriell verksamhet förväntades skatteomlägg-
ningen medföra sänkta kostnader för den elintensiva
industrin.

Skälen för regeringens förslag: En säker tillgång på
el till ett rimligt pris är en viktig förutsättning för den
svenska industrins internationella konkurrenskraft.
Det är angeläget att den elintensiva industrin ges
konkurrenskraftiga villkor. Beskattningen av el i
produktionsledet utgör ett problem i en situation där
förhållandena på elmarknaden är sådana att beskatt-
ningen leder till ökade kostnader för elanvändarna.
Inom ramen för den översyn av hela energibeskattnin-
gen som pågår inom regeringskansliet och där
förslagen sammantagna skall ge ett oförändrat skat-
teuttag på området prövas därför i vilken takt be-
skattningen av el i produktionsledet skall avvecklas.
Det finns emellertid anledning att redan nu ta ett yt-
terligare steg vad gäller denna beskattning. Regering-
en föreslår därför att den del av fastighetsskatten på
markvärdet av vattenkraftverk som svarar mot den
tidigare produktionsskatten avskaffas fr.o.m. den 1
januari 1999. Detta innebär en sänkning av skatten
på markvärdet från 2,21 procent till 0,5 procent.
Kvarvarande del svarar mot den skatt som utgår på
industrifastigheter, inkl. elproduktionsenheter.

6.2.6 Reklamskatt

Regeringens förslag: Reklamskatten på reklam-
trycksaker avskaffas fr.o.m. den 1 januari 1999.

1996 års reklamskatteutrednings förslag: Utredning-
en har föreslagit att reklamskatten avskaffas.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag att avskaffa reklamskatten. *Landsorganisationen i Sverige* ställer sig bakom utredningens ståndpunkt att de administrativa kostnaderna i skattesystemet måste vägas mot skatternas principiella och statsfinansiella betydelse. I fallet reklamskatten så innebär situationen i dagsläget att den på sikt bör ersättas med en mer likformig och lättadministrerad skatt. *Pres(s)gruppen* har tillstyrkt ett avskaffande av reklamskatten under förutsättning att detta inte äventyrar presstödet fortbestånd.

En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi97/1238).

Bakgrunden till regeringens förslag: Enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam tas skatt ut för annons som är avsedd att offentliggöras inom landet och för reklam som är avsedd att spridas inom landet i annan form än annons. Med annons menas ett särskilt utrymme som upplåtits i trycksak för återgivning av text eller bild för annan än utgivaren och sådant utrymme i trycksaken som tagits i anspråk av utgivaren för egen reklam. Med reklam avses ett meddelande som har till syfte att åstadkomma eller främja avsättning i kommersiell verksamhet av vara, fastighet, nytthet, rättighet eller tjänst. Med reklamtrycksak avses trycksak som framställts huvudsakligen i syfte att offentliggöra reklam.

Skatteplikt föreligger för annons som avser reklam och för annan annons för vilken vederlag utgår. Undantag från skatteplikten gäller för annonser i periodisk publikation som är organ för ideella sammanlutningar. Vidare undantas publikation som ges ut på främmande språk för spridning huvudsakligen utomlands samt egenannons i publikation och reklamtrycksak. Skatteplikt föreligger vidare för reklamtrycksak och för reklam som återges i s.k. ljudtidning, i eller i anslutning till trafikmedel, butiklokal, sportanläggning, teater eller liknande lokal, på fastighet eller allmän plats eller på motsvarande sätt samt för reklam som återges genom visning av film eller återgivning av ljud. Från skatteplikt undantas reklamtrycksak som är avsedd att ingå som bilaga i annan publikation än reklamtrycksak, när reklamen avser endast publikationen eller annat nummer av denna eller, i fråga om bok, annan bokutgivning av samme förläggare. Vidare är inte offentliggörande av reklam skattepliktigt om det är fråga om reklam i eller utanför företags butiklokaler, arbetsplats, trafikmedel eller liknande om reklamen avser företaget, dess verksamhet eller utrymmet för reklamen. Slutligen undantas från skatteplikt även offentliggörande av reklam genom visning av film eller återgivning av ljud om reklamen avser kommande verksamhet av det slag som bedrivs där reklamen offentliggörs.

Skattskyldig är den som yrkesmässigt offentliggör reklam eller annons eller framställer reklamtrycksak. Vidare är den som bedriver yrkesmässig verksamhet inom landet skattskyldig för reklamtrycksak som av-

ser verksamheten och som förts in till landet utan att reklamskatt betalats vid införseln. Den som i yrkesmässig verksamhet distribuerar annonsblad som förts in till landet utan att reklamskatt betalats vid införseln är likaså skattskyldig.

Skattesatsen är för annons i allmän nyhetstidning fyra procent av beskattningsvärdet och i alla övriga fall elva procent av beskattningsvärdet. I fråga om periodisk publikation som har karaktär av dagspress, populärpress eller fackpress föreligger dock redovisningsskyldighet för reklamskatt endast om det sammanlagda beskattningsvärdet av publikationens annonser för beskattningsår överstiger 60 000 kronor. I övriga fall föreligger redovisningsskyldighet om det sammanlagda beskattningsvärdet för helt beskattningsår överstiger 20 000 kronor. Till den som redovisat skatt för annonser i annan självständig periodisk publikation än annonsblad återbetalas för varje helt beskattningsår så stor del av den erlagda skatten som svarar mot en skattepliktig omsättning om högst 12 miljoner kronor för dagspress och högst 6 miljoner kronor för annan press.

Reklamskatteutredningen tillsattes 1986 med huvuduppdrag att åstadkomma en utvidgning av skatten till nya medier, främst TV, radio och databaser. Utredningen skulle också föreslå åtgärder som säkerställde att reklamskatten även träffade trycksaker som framställdes med nya tekniker. En annan uppgift var att förenkla beskattningen eftersom tillämpningsproblem framförts från såväl skattskyldiga som beskattningsmyndigheten. I det år 1988 framlagda betänkandet SOU 1988:17 föreslog Reklamskatteutredningen en helt ny reklamskattelag som bl.a. utsträckte lagens tillämpningsområde till de nya reklammedierna och innebar att trycksaksreklamen skulle beskattas i distributionsledet och inte hos tryckerierna. Utredningens förslag fick ett i många delar mycket negativt mottagande vid remissbehandlingen och någon reformering av reklamskatten kom inte till stånd med anledning av förslaget.

1996 års reklamskatteutredning tillsattes i slutet av 1995. Utredningen hade i uppdrag att göra en översyn av reklambeskattningen. Som utgångspunkt för utredningens arbete gällde att reklamskatten så långt som möjligt skall vara generell för all reklam och konkurrensneutral mellan olika reklammedier. Utredningen skulle vidare undersöka möjligheterna att utvidga reklamskatten till i dag skattefria områden, särskilt reklam i radio och TV. Vidare hade utredningen i uppgift att förenkla beskattningsreglerna, särskilt vad beträffar beskattningen av reklamtrycksaker som förorsakat många problem, i syfte att underlätta tillämpningen och administrationen av skatten. Slutligen skulle utredningen analysera om reklamskatten kan anses vara förenlig med gemenskapsrätten.

Skälen för regeringens förslag: 1996 års reklamskatteutredning har i sitt betänkande SOU 1997:53 föreslagit ett avskaffande av reklamskatten. Utred-

ningen har gjort en noggrann genomgång av de problem som föreligger beträffande reklambeskattningen. Utredningens uppfattning är att det saknas förutsättningar att komma till rätta med de under lång tid påtalade bristerna i reklambeskattningen. Man anser att det inte går att åstadkomma en generell och konkurrensneutral skatt på reklam annat än till priset av en reglering som inte är godtagbar från tillämpnings- och kontrollsynpunkt. När det gäller beskattningen av reklamtrycksaker har utredningen särskilt påtalat de stora tillämpningsproblemen inom detta område samt problemen för beskattningsmyndigheten att kontrollera att de som är skattskyldiga i Sverige för införda reklamtrycksaker och annonstrycksaker från annat EU-land verkligen redovisar skatt i landet.

Utredningen beräknade bruttointäkterna av reklamskatten till ca 1,1 miljarder kronor.

Regeringen anser, i likhet med 1996 års reklam-skatteutredning och en överväldigande majoritet av remissinstanserna, att reklamskatten bör avskaffas. För närvarande saknas dock förutsättningar att finansiera ett totalt avskaffande av reklamskatten. Det föreligger dock så allvarliga problem när det gäller beskattningen av reklamtrycksaker för såväl skattemyndigheten som de ofta små och medelstora tryckerier som är skattskyldiga att skatten i denna del snarast bör avskaffas. Detta framstår som särskilt angeläget med anledning av att svårigheterna för skattemyndigheten att kontrollera skattskyldigheten vid införsel av reklamtrycksaker från annat EU-land kan leda till förlust av arbetstillfällen för tryckeribranschen i Sverige. Regeringen föreslår därför att reklamskatten på reklamtrycksaker avskaffas fr.o.m. den 1 januari 1999. De s.k. annonsbladen berörs således inte av denna förändring. Förändringar på reklamskatteområdet måste vara så utformade att dagspressens ställning och mångfalden inom dagspressen värnas.

6.2.7 Inget direktavdrag för investeringar i nya värme- och kraftproduktionsanläggningar

I föregående års vårproposition (prop. 1996/97:150 s. 190) aviserade regeringen att ett tidsbegränsat direktavdrag borde införas. Direktavdraget skulle avse investeringar i anläggningar för värme- och kraftvärmeproduktion som använder förnybara energikällor samt för distributionsnät från sådana anläggningar och gälla investeringar under perioden juli 1997 – december 1998. Vid den fortsatta analysen

har regeringen kommit fram till att en sådan lagstiftning endast skulle gynna investeringar som skulle ha kommit till stånd även utan möjligheten till direktavdrag. Incitamentseffekten för att genomföra nya investeringar skulle bli obetydlig. Regeringen kommer därför inte att lägga fram något förslag till direktavdrag.

6.2.8 Finansiella effekter för stat och offentlig sektor

I detta avsnitt redovisas de finansiella effekterna av föreslagna åtgärder. Redovisningen, som lämnas i tabell 6.4, avser effekterna för åren 1998–2001 för statsbudgeten och för hela den offentliga sektorn. I båda fallen är redovisningen kassamässig, vilket bl.a. innebär att olika förskjutningar i uppbörden av skatter har beaktats. Därutöver redovisas också bruttoeffekten och den varaktiga nettobudgeteffekten för offentlig sektor. Vid redovisningen har, förutom till uppbördsförskjutningar, i förekommande fall även hänsyn tagits till olika slag av indirekta effekter genom de primära skatteförändringarnas påverkan på andra skattebaser och på offentliga utgifter.

Förslaget om ett nytt skalsteg vid den statliga beskattningen av förvärvsinkomster fr.o.m. inkomståret 1999 beräknas ge en varaktig budgetförstärkning om 2,2 miljarder kronor. För 1999 är effekten något lägre p.g.a viss fördröjning i skatteuppbörden. Beräkningarna har gjorts exkl. pensionsreform.

Den ökade möjligheten att avsätta inkomster till periodiseringsfonder för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag, som gäller fr.o.m. 1999 års taxering, beräknas ge en varaktig budgetförsvagning på 0,07 miljarder kronor. De kassamässiga effekterna för åren 1999–2001 är större, där de ökade avsättningsmöjligheterna antas reducera intäkterna från den statliga skatten på expansionsmedel. Därigenom uppkommer en skattecredit som efter ett antal år återtas då de avsatta medlen återförs och beskattas som expansionsmedel. På längre sikt antas avsatta inkomster beläggas med socialavgifter och inkomstskatt på förvärvsinkomst. För åren 1999 och 2001 uppgår budgetförsvagningen till 0,24 miljarder. För år 2000 uppkommer en dubbel effekt beroende dels på utbetalning av överskjutande skatt avseende 1999 års inkomster, dels på att den föreslagna regeländringen antas påverka preliminärdebiteringen detta år.

TABELL 6.4: SKATTEÅTGÄRDER I VÅP 1998. KASSAMÄSSIGA EFFEKTER FÖR STATSBUDETEN OCH OFFENTLIGA SEKTORN FÖR ÅREN 1998–2001 SAMT BRUTTOEFFEKTER OCH VARAKTIGA EFFEKTER FÖR OFFENTLIG SEKTOR

MILJARDER KRONOR

	IKRAFT	BRUTTO- EFFEKT	STATSBUDGET				OFFENTLIG SEKTOR				VARAKTIG EFFEKT
			1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	OFF. SEKTOR
Nytt skalsteg i inkomstskatten	1/1 99	2,2	0	2,0	2,2	2,2	0	2,0	2,2	2,2	2,2
Skatteåtgärder för småföretag											
Höjd PF-avsättning enskilda näringsidkare	1/7 98	-0,24	0	-0,24	-0,48	-0,24	0	-0,24	-0,48	-0,24	-0,07
Utvidgat lättadutrymme onoterade aktier	1/7 98	-0,19	0	-0,19	-0,20	-0,20	0	-0,19	-0,20	-0,20	-0,21
Utvidgad kvittning av reaförlust onoterade aktier	1/7 98	-0,08	0	-0,08	-0,08	-0,08	0	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08
Fri fördelning basbeloppsavdrag	1/7 98	-0,07	0	0	-0,07	-0,07	0	0	-0,07	-0,07	-0,07
Sänkt fastighetsskatt vattenkraftverk	1/1 99	-1,19	0	-1,25	-1,20	-1,17	0	-1,03	-1,01	-0,98	-0,90
Avskaffad skatt reklamtrycksaker	1/1 99	-0,2	0	-0,18	-0,17	-0,16	0	-0,19	-0,18	-0,16	-0,09
Ej omräkning fastighetsskatt	1/7 98	-1,72	0	-0,81	-0,65	-0,26	0	-0,81	-0,49	-0,42	-0,10

Den utvidgade lättningen i ägarbeskattningen för onoterade bolag beräknas ge en varaktig budgetförsvagning om 0,21 miljarder kronor medan de ökade möjligheterna att kvitta reaförluster på aktier i onoterade bolag ger en budgetförsvagning om 0,08 miljarder kronor. För dessa åtgärder, som båda gäller fr.o.m. 1999 års taxering, reduceras den statliga skatten på kapitalinkomster, där den kassamässiga effekten uppkommer året efter inkomståret.

Införandet av fri fördelning av det fasta basbeloppsavdraget för enskilda näringsidkare, som gäller fr.o.m. 1 januari 1999, beräknas ge en varaktig budgetförsvagning om 0,07 miljarder kronor.

Borttagandet om kvarvarande produktionsskatteandel av fastighetsskatten på vattenkraftverk, som gäller fr.o.m. 2000 års taxering, beräknas ge en budgetförsvagning, brutto, på 1,19 miljarder kronor. Den varaktiga budgetförsvagningen är lägre, där vid beräkningen bl.a. har beaktats att de sänkta elpriserna reducerar KPI genom sänkta elpriser för hushållen. Vidare har beaktats effekter via lägre elkostnader för näringslivet.

Borttagandet av reklamskatten på reklamtrycksaker beräknas ge en budgetförsvagning, brutto, på 0,2 miljarder kronor. De kassamässiga effekterna, liksom den varaktiga nettobudgeteffekten, ligger lägre p.g.a av inverkan på andra skattebaser.

Förslaget om oförändrade omräkningstal vid beräkningen av fastighetsskatten för 1999 beräknas ge en budgetförsvagning, brutto, på 1,72 miljarder kronor. Den kassamässiga effekten fördelas på flera år beroende på förskjutningar i uppbörden av skatt.

6.3 Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster består dels av skatter och avgifter, dels av övriga inkomster. De övriga inkomsterna är främst inkomster av statlig verksamhet, utförsäljningar av statlig egendom och EU-bidrag. Skatternas andel av de totala inkomsterna utgör cirka 90 procent. För budgetåren 1996 till 1998 är andelen dock lägre, beroende på dels extraordinära medel från EU, dels stora utförsäljningar under åren 1997 och 1998.

Inkomsterna på statsbudgeten redovisas kassamässigt, vilket innebär att det är de skatter och avgifter som under budgetåret betalas in till staten som redovisas. En periodiserad redovisning av skatterna visar däremot de skatter som avser ett visst inkomstår. Skillnaden mellan de kassamässiga och de periodiserade skatterna förklaras av de betalningsförskjutningar, som sker mellan åren i form av månadsförskjutning i uppbörden av preliminär skatt, fyllnadsinbetalningar, kvarstående och överskjutande skatter, utbetalningar till kommunsektorn och Allmänna Pensionsfonden.

Utvecklingen av skatterna är beroende av tillväxten i skattebaserna. Den viktigaste skattebasen vid uttag av skatt är ersättning för arbete, d.v.s. löner och inkomst av näringsverksamhet. Ersättning för arbete utgör skattebas för statlig och kommunal inkomstskatt, allmänna egenavgifter samt arbetsgivaravgifter. I skattebasen för inkomstskatt ingår även skattepliktiga transfereringar såsom pensioner, ersättning vid arbetslöshet och sjukdom.

Från och med 1998 gäller ett nytt uppbörds-system, skattekontosystemet. Tidigare redovisades arbetsgivaravgifter och anställdas inkomstskatter i en uppbördsdeklaration medan mervärdesskatt redovisades i en mervärdesskattedeklaration. Systemet innebar att det var den inflytna skatten för respektive skatteslag, som redovisades i den statliga redovisningen. I det nya uppbördssystemet deklarerar samtliga skatter i en och samma skattedeklaration. Den betalning de skattskyldiga gör avser således samtliga deklarerade skatter. I riksredovisningen kommer från och med 1998 de deklarerade skatterna att redovisas som inkomster, medan avvikelser mellan deklarerade och inbetalda skatter kommer att redovisas under en särskild inkomsttitel, betalningsdifferenser. Den nu presenterade beräkningen är dock gjord enligt det gamla redovisningssättet.

6.3.1 Skatter m.m. 1998–2001

Prognosen baseras på den ekonomiska antagandebild som finns redovisad i finansplanen. I beräkningarna har hänsyn tagits till de regeländringar som beskrivs i avsnitt 6.2. Emellertid har förändringarna vad gäller fastighetsskatt på elproduktionsanläggningar och reklamskatten endast till vissa delar kunnat fördelas på respektive skatteslag. De delar som inte har fördelats redovisas i stället under summa periodiserade skatter.

I tabell 6.5 redovisas de totala inkomsterna som andel av BNP. Andelen väntas under perioden minska från drygt 37,7 procent 1998 till knappt 34,9 procent 2001. I huvudsak är det minskade statliga utförsäljningar som drar ned den totala inkomstkvoten. De kassamässiga skatteinkomsterna som andel av BNP minskar från 33,3 procent till 32,5 procent. De periodiserade skatteintäkterna som andel av BNP är oförändrade de tre första åren men sjunker 2001.

TABELL 6.5: STATSBUDETENS INKOMSTER

I PROCENT AV BNP

	1998	1999	2000	2001
Totala inkomster	37,7	36,5	35,8	34,9
Kassamässiga skatter	33,3	33,1	32,7	32,5
Periodiserade skatter	32,8	32,8	32,8	32,4

De enskilda skatternas utveckling framgår av tabell 6.6. I tabellen är fysiska och juridiska personers inkomstskatt, socialavgifter, mervärdesskatt, fastighets-skatt och förmögenhetsskatt redovisade periodiserat.

Fysiska personers inkomstskatt

Inkomsttitlarna fysiska och juridiska personers inkomstskatt är egentligen uppsamlingskonton med både in- och utbetalningar av olika skatter. De skatter som helt eller delvis kassamässigt påverkar titeln fysiska personers inkomstskatt är statlig och kom-

munal inkomstskatt, skatt på kapitalinkomster, fastighetsskatt, förmögenhetsskatt, särskild löneskatt, egenföretagaravgifter, allmän pensionsavgift och mervärdesskatt. Från titeln sker även utbetalningar av kommunalskatter samt omföringar till andra inkomsttitlar.

Taxeringen 1997, som avser inkomståret 1996, är det senast kända utfallet avseende de periodiserade inkomstskatterna. Inkomstskatten på förvärvsinkomster beräknas till drygt 28,2 miljarder kronor 1997, vilket är en ökning med 2,3 miljarder kronor jämfört med 1996. Ökningen förklaras dels av att skiktgränsen för statlig inkomstskatt 1997 var densamma som 1996, dels av en relativt snabb utveckling av lönerna. År 1998 beräknas skatten öka till drygt 30 miljarder kronor.

Den tillfälliga värnskaften upphör i och med utgången av 1998, vilket beräknas minska skatten på förvärvsinkomster med cirka 5 miljarder kronor. I denna proposition föreslår regeringen en höjning av den statliga skatten från 20 till 25 procent för den del av den beskattningsbara inkomsten som överstiger 360 000 kronor. Skattehöjningen beräknas öka intäkterna med 2,2 miljarder kronor, vilket delvis förklarar att inkomstskatten enbart beräknas minska med 2,3 miljarder kronor istället för med 5 miljarder kronor.

Kapitalskatten, d.v.s. skatt på nettot av intäktsräntor, utdelningar, realisationsvinster, utgiftsräntor och realisationsförluster, beräknas uppvisa ett positivt nettobelopp för hela perioden. Senast kända utfall avser inkomståret 1996, då realisationsvinster från försäljning av värdepapper och fastigheter ökade med 21 miljarder kronor jämfört med 1995. En del av denna ökning förklaras av att den förmånliga beskattningen av allemansfonder upphörde. Emellertid tyder de stora fyllnadsinbetalningar av preliminär skatt, som gjorts under våren 1998, på att realisationsvinster även avseende inkomståret 1997 är höga. Eftersom hushållens inkomster från realisationsvinster varierar mycket mellan åren, har endast en mindre del av ökningen tillåtits påverka de följande åren. De ökade inkomsterna från skatt på kapital 1998 och framåt förklaras bland annat av minskade ränteutgifter.

Juridiska personers inkomstskatt

Inkomstskatten för juridiska personer har ökat kraftigt under senare år. Mellan 1992 och 1997 beräknas skatten ha ökat med knappt 27 miljarder kronor eller 150 procent.

Inkomstskatten 1996 är utfall, medan övriga års skatter är prognoser. Inkomstskatten 1997 är beräknad utifrån de flöden av skatter som kommit in dels under 1997 som fördebiterad preliminärskatt, dels i början av 1998 som egna inbetalningar av preliminärskatt. Som underlag till prognoserna används normalt även resultatet från den enkätundersökning som Riksrevisionsverket tillställer cirka 3 000 före-

tag. Resultatet från undersökningen har emellertid inte kunnat användas i föreliggande prognos, eftersom svarsfrekvensen var mindre än 50 procent samt att några entydiga slutsatser inte kunnat dras från de svar som kommit in.

Inkomstskatten ökar med 7,9 miljarder kronor mellan 1996 och 1997. Av ökningen beräknas förändringar i lagstiftningen förklara knappt 3 miljarder kronor. Företagens rätt att göra avsättningar till periodiseringsfonder har fr.o.m. 1997 minskats från 25 till 20 procent av vinsten. Dessutom ökar skatteintäkterna 1997 på grund av minskade avskrivningsunderlag för bygginvesteringar, som i sin tur beror på att bygginvesteringar under vissa förutsättningar kunde direktavskrivas under perioden november 1994 till maj 1996. I övrigt antas ökningen bero på ökade vinster för företagen. Eftersom det är osäkert hur stor del av vinstökningen 1997 som beror på reavinster och andra extraordinära inkomster i förhållande till vinster från företagens ordinarie verksamhet, har inkomstskatten 1998 beräknats till samma belopp som för 1997. Uppgången i inkomstskatten

1999 beror till största delen på att tidigare avsättningar till periodiseringsfonder börjar återföras till beskattning fr.o.m. detta år.

Intäkterna från avkastningsskatten beror dels på kapitalunderlagets storlek, dels på statslåneräntans nivå. Utvecklingen av kapitalunderlaget beror främst på förändringar i pensionssparandet och värdeförändring av livbolagens förmögenhet. I prognosen minskar skatteintäkterna under åren 1997–1999. Detta förklaras av en långsam ökning av livbolagens förmögenhet samtidigt som statslåneräntan faller.

Övriga inkomstskatter

Övriga inkomstskatter utgörs av lotteriskatt, kupongskatt, ofördelbara inkomstskatter samt beskattning av tjänstegruppliv. Inkomsterna beräknas 1998 till sammanlagt 6,3 miljarder kronor. Skatteinkomsterna beräknas till ungefär samma belopp för den resterande delen av prognosperioden.

TABELL 6.6: PERIODISERADE SKATTER OCH STATSBUDETENS INKOMSTER

MILJONER KRONOR

INKOMST-TITEL	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1100 Inkomstskatter	85 849	87 542	88 268	92 491	99 015	101 130
1111 <i>Fysiska personer</i>	28 597	29 103	28 367	26 600	29 834	31 819
varav skatt på lön m.m.	25 930	28 224	30 184	27 932	29 379	30 194
skatt på kapital	4 160	3 060	1 090	1 233	2 825	4 023
restförda skatter m.m.	-1 493	-2 181	-2 908	-2 565	-2 371	-2 398
1121 <i>Juridiska personer</i>	47 361	53 762	53 626	59 494	62 711	62 769
varav skatt på inkomst	36 407	44 300	44 304	50 353	52 765	52 212
avkastningsskatt	13 584	12 609	11 919	10 925	11 572	12 249
restförda skatter m.m.	-2 630	-3 148	-2 598	-1 784	-1 626	-1 692
<i>Övriga inkomstskatter</i>	9 891	4 677	6 275	6 396	6 469	6 543
1200 Socialavgifter	182 275	194 901	212 370	229 374	240 907	250 553
Inkomster	285 516	301 230	321 936	334 792	350 451	364 194
varav arbetsgivaravgifter	230 629	237 495	247 421	257 948	270 673	281 565
egenföretagaravgifter	5 820	5 170	5 031	5 164	5 451	5 717
allmänna egenavgifter	37 515	46 351	55 753	57 429	59 432	61 445
särskild löneskatt	11 552	12 214	13 731	14 251	14 895	15 467
Utgifter	103 241	106 329	109 566	105 419	109 544	113 641
1300 Skatt på egendom	33 203	36 767	38 757	38 443	41 558	42 526
varav fastighetsskatt	24 028	27 607	27 935	27 231	30 132	30 830

MILJONER KRONOR

INKOMST-TITEL	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1400 Skatt på varor och tjänster	222 512	229 676	236 499	243 493	253 185	261 949
1411 varav mervärdesskatt	145 521	151 956	155 540	162 932	171 002	178 906
1424 tobaksskatt	7 084	7 695	7 200	6 450	6 400	6 400
1425:1 skatt på etylalkohol	4 907	4 686	4 571	4 476	4 428	4 381
1425:2-3 skatt på vin och mellan-klassprodukter	3 233	3 094	3 211	3 259	3 294	3 316
1425:4 skatt på öl	3 406	2 079	2 067	2 087	2 107	2 128
1428 skatt på energi	45 636	46 945	50 755	51 108	51 715	52 546
1500 Utjämningsavgift	20 966	20 661	21 495	21 265	21 265	21 265
<i>Periodiserade skatter</i>	<i>544 806</i>	<i>569 547</i>	<i>597 389</i>	<i>625 001</i>	<i>656 049</i>	<i>677 591</i>
<i>Betalningsförskjutningar</i>	<i>4 258</i>	<i>5 746</i>	<i>9 756</i>	<i>5 864</i>	<i>-2 512</i>	<i>2 451</i>
<i>Kassamässiga skatter</i>	<i>549 064</i>	<i>575 293</i>	<i>607 145</i>	<i>630 865</i>	<i>653 537</i>	<i>680 043</i>
2000 Ink. av statens verksamhet	32 781	38 946	37 974	29 944	33 497	31 763
varav utdelningar m.m.	6 413	13 054	11 813	6 620	6 220	6 220
3000 Ink. av försåld egendom	7 144	15 802	22 301	15 001	12 001	1
4000 Återbetalning av lån	4 062	3 163	2 837	3 174	2 693	2 746
5000 Kalkylmässiga inkomster	-2 968	6 839	5 416	5 390	5 462	5 506
6000 Bidrag m.m. från EU	6 771	8 220	10 383	10 075	9 181	9 480
7000 Extraord. medel från EU	3 622	657	271	0	0	0
Statsbudgetens totala inkomster	600 476	648 920	686 327	694 448	716 371	729 538

Socialavgifter och allmänna egenavgifter

De totala avgiftsintäkterna 1997 beräknas bli cirka 2 miljarder kronor lägre än vad som beräknades till statsbudgeten för 1997. Den främsta förklaringen till differensen är att avgiftsunderlaget var för högt beräknat i prognosen.

Det totala avgiftsuttaget för arbetsgivaravgifterna ändras endast marginellt under prognosperioden. Däremot sker det ganska betydande förändringar av enskilda avgiftssatser, främst med anledning av pensionsreformen. De totala avgiftsintäkterna påverkas emellertid inte av dessa förändringar.

År 1998 beräknas intäkterna av socialavgifter och allmänna egenavgifter till 322 miljarder kronor. Ömföringar till Allmänna Pensionsfonden, delpensionsfonden och arbetsskadefonden beräknas uppgå till knappt 110 miljarder kronor, vilket innebär att nettointäkterna på statsbudgeten beräknas till drygt 212 miljarder kronor. Intäkterna från delpensions- och arbetsskadeavgiften kommer från och med 1999 att bruttoredo visas på statsbudgetens inkomstsida. Utgifterna flyttas samtidigt till utgiftssidan. Den ändrade redovisningen innebär att avgiftsintäkterna blir cirka 8 miljarder kronor högre från och med 1999.

De totala intäkterna beräknas för 1999 till 335 miljarder kronor. För återstoden av prognosperioden beräknas intäkterna följa utvecklingen av lönesumman.

För att stimulera framförallt småföretag till nyanställningar infördes en nedsättning av socialavgifterna från och med 1997. Nedsättningen uppgår till 5 procent av avgiftsunderlaget, dock högst 2 500 kronor per månad. För 1998 har den maximala nedsättningen höjts till 3 550 kronor per månad. Den regionala nedsättningen av avgifterna behålls med vissa begränsningar i de verksamheter som är berättigade till nedsättning. Begränsningarna beräknas minska nedsättningen med 100 miljoner kronor. Sammantaget beräknas den totala nedsättningen av socialavgifterna till knappt 3,2 miljarder kronor.

Skatt på egendom

Till skatt på egendom hänförs fastighets- och förmögenhetsskatt, skatt på arv och gåva samt stämpel-skatt. De totala egendomsskatterna beräknas öka från 37 miljarder kronor 1997 till knappt 43 miljarder kronor 2001.

Fastighetsskatten är den dominerande skatten. Mellan 1996 och 1997 sker en relativt stor ökning av skatten, vilket främst förklaras av skatteväxlingen från särskild skatt på elektrisk kraft från vattenkraftverk till fastighetsskatt på elproduktionsanläggningars markvärde (fallrättigheter). Regeringens förslag att inte räkna om taxeringsvärdena 1999 för småhus och flerfamiljsfastigheter samt att ta bort den förhöjda fastighetsskatten på elproduktionsanläggningar, medför att skatteintäkterna minskar med cirka 0,7 miljarder kronor 1999 jämfört med 1998. Ökningen från och med 2000 förklaras dels av allmän fastighetstaxering för hyreshus och lokaler, dels att den årliga omräkningen av taxeringsvärdet förutsätts återinföras i frånvaro av särskilda beslut. Storleken på omräkningen beror i sin tur på prisutvecklingen på småhus och flerbostadshus. Av den totala fastighetsskatten 1998 svarar småhus för 54 procent, bostadsdelen i hyres- och bostadsrättsfastigheter 25 procent, lokaler 10 procent, industrifastigheter 4 procent och elproduktionsanläggningar 8 procent.

Förmögenhetsskatten ökar långsamt under perioden och beräknas för inkomståret 1998 till 4,8 miljarder kronor. Utvecklingen av stämpelskatten är till stor del beroende av omsättningen och prisutvecklingen på fastigheter. Skatten beräknas uppgå till 4,2 miljarder kronor 1998, vilket är en ökning med drygt 1,5 miljarder kronor jämfört med 1997. Större delen av denna ökning förklaras av att den tillfälliga nedsättningen av stämpelskatten upphörde vid årsskiftet 1997/1998.

Mervärdesskatt

Intäkterna av mervärdesskatten påverkas i huvudsak av inhemsk privat konsumtion, byggnadsinvesteringar, kommunal förbrukning samt förbrukning i branscherna fastighetsförvaltning, bank och försäkring.

För inkomståret 1997 blev mervärdesskatten 5,4 miljarder kronor högre än beräknat till statsbudgeten 1997. Den högre intäkten förklaras huvudsakligen av en felbedömning av kommunernas mervärdesskatt med 3,5 miljarder kronor. Ett ändrat konsumtionsmönster, från varor med låg skattesats till varor med hög skattesats, förklarar ytterligare 1,3 miljarder kronor.

Under 1998–2001 förväntas den privata konsumtionen årligen öka med 3–4 procent. Den kommunala förbrukningen visar en fortsatt svag ökning under hela prognosperioden. Mervärdesskatten beräknas till 156 miljarder kronor 1998, varav kommunerna svarar för knappt 24 miljarder kronor. Under prognosperioden uppgår mervärdesskattens andel av de totala skatterna på statsbudgeten till 26 procent.

Övriga skatter på varor och tjänster

Övriga skatter på varor och tjänster utgör 1998 drygt 13 procent av de totala skatteinkomsterna.

Den dominerande skatten är skatt på energi, som svarar för cirka 63 procent av övriga skatter på varor och tjänster. För skatt på energi blev utfallet 1997 knappt 6 miljarder kronor lägre än beräknat. Den stora avvikelserna för energiskatterna beror på ett för högt antagande om förbrukningen av bensin och oljeprodukter. En del av den lägre oljeförbrukningen förklaras av att 1997 var ett ovanligt varmt år. I prognosfelet ligger även ett tidigare ej inkluderat avdrag för skepp i inrikes trafik.

Under inkomstiteln energiskatt redovisas energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt. Samtliga prognosår antas vara normala ur temperaturhänseende. De totala energiskatterna beräknas för 1998 till knappt 51 miljarder kronor. Ökningen jämfört med 1997 uppgår till 3,8 miljarder kronor och förklaras bl.a. av höjda energiskatter på elektrisk kraft och bränslen. Fram till och med 1999 avspeglar ökningen av skatteinkomster en ökad användning av oljor och kolbränslen, medan indexeringen av skattesatserna påverkar inkomsterna under hela perioden. Fördelningen av inkomsterna på olika skatte- och energislag framgår av tabell 6.7.

TABELL 6.7: INKOMST FRÅN ENERGISKATTER

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Energiskatt	31,7	34,2	37,5	37,8	38,3	38,9
varav						
elektrisk kraft	7,2	8,7	10,8	11,0	11,1	11,2
bensin	18,9	19,4	20,0	20,0	20,3	20,6
övrigt	5,6	6,1	6,7	6,8	6,9	7,0
Koldioxidskatt	13,7	12,6	13,1	13,2	13,3	13,5
varav						
bensin	4,9	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9
övrigt	8,9	7,8	8,3	8,4	8,4	8,6
Svavelskatt	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totalt	45,7	46,9	50,8	51,1	51,7	52,5

Not: På grund av avrundning summerar inte alltid delsummorna till totalsumman.

Energiskatten utgör drygt 70 procent av de totala energiskatterna medan koldioxidskattens andel är strax under 30 procent. Det totala skatteuttaget på bensin utgör knappt 50 procent, skatt på elektrisk kraft 20 procent medan skatten på övriga energislag utgör 30 procent av inkomsterna under titeln energiskatt.

De sammanlagda skatteinkomsterna från tobak och alkohol blev nästan 3 miljarder kronor lägre än beräknat 1997. Konsumtionen av etylalkohol uppvisar en nedåtgående trend, men inkomsterna kan också ha påverkats av en ökad gränshandel och illegal införsel under perioden. I samband med sänkningen av skatten på öl den första januari 1997 blev konsumtionen av obeskatat 2,8-procentigt folköl övratat hög. Skatt på alkohol är i stort sett oförändrad

under perioden 1998–2001. En svag ökning av skatteinkomster från vin och malt motverkas av något minskade skatteinkomster från etylalkohol.

Av fiskala skäl samt för att nå upp till de krav på beskattning av tobak som medlemskapet i EU kräver beslutade riksdagen om att skattehöjningar på tobak skulle genomföras vid två tillfällen under 1997. Den första januari höjdes skatten med cirka 25 procent och den första augusti höjdes skatten med ytterligare 29 procent. Ingen av dessa höjningar ingick i den prognos som låg till grund för statsbudgeten. Trots de stora höjningarna av skattesatsen har skatteinkomsterna inte ökat i motsvarande grad. Skattebasen har istället minskat genom ändrade rökvanor samt problem med smuggling och internethandel. Tabell 6.8 visar de prognoser och effektberäkningar för tobaksskatt som gjorts sedan hösten 1996.

TABELL 6.8: PROGNOSE OCH EFFEKTBERÄKNINGAR TOBAKSSKATT

MILJONER KRONOR

TID	KOMMENTAR	EFFEKT 97	PROGNOS 1997
Höst96	Grundprognos		7 405
BP97	Skattehöjning 1/1-97	1 515	
	varav felredovisad momseffekt	410	9 330
VÅP97	Korrigerig momseffekt	-410	
	Volymminskning	-445	8 500
VÅP97	Skattehöjning 1/8-97	500	9 000
BP98	Volymminskning	-600	8 400
	Utfall 1997		7 700

Vid en sammanlagd bedömning beräknas skatt på tobak till 7,2 miljarder kronor 1998. För år 1999 sjunker inkomsterna till 6,45 miljarder kronor för att därefter stabiliseras på denna nivå.

6.3.2 Övriga inkomster

Utfallet 1997 för övriga inkomster blev sammanlagt 16,4 miljarder kronor högre än beräknat. Den största avvikelserna, 15,7 miljarder kronor, avser försäljningar av statlig egendom. De totala övriga inkomsterna beräknas till 79 miljarder kronor 1998 och till 63 miljarder kronor för både 1999 och 2000. År 2001 beräknas inkomsterna till ca 49 miljarder kronor. Försäljningar förklarar 15 miljarder kronor av inkomsterna både 1998 och 1999, medan förhöjda aktieutdelningar förklarar cirka 6 miljarder kronor 1998. Riksdagen har tidigare fattat beslut om att delpensionsfonden skall avskaffas. Vid utgången av 1997 uppgick fondens värde till 6,3 miljarder kronor. Fondkapitalet skall enligt beslut föras till statsbudgeten och redovisas år 1998 på inkomstiteln 3312, "Övriga inkomster av försäld egendom". De totala inkomsterna för 1998 exklusive nämnda in-

komster av engångskaraktär beräknas för åren 1998–2000 till cirka 50 miljarder kronor.

Inkomster av statens verksamhet uppgår till 38 miljarder kronor 1998. Inleveranser av riksbankens överskott utgör den största enskilda inkomstiteln och varierar under prognosperioden mellan 7,5 och 11 miljarder kronor. AB Svenska Spels inleveranser beräknas till 3,6 miljarder kronor 1998. Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor beräknas 1998 uppgå till 2,5 miljarder kronor.

Återbetalning av lån beräknas till 2,8 miljarder kronor 1998 och avser huvudsakligen återbetalningar av studiemedel. Inkomsterna under huvudgruppen beräknas öka 1999, men minskar därefter och beräknas 2001 till 2,7 miljarder kronor. Ökningen 1999 förklaras av ökade återbetalningar av näringslån.

Kalkylmässiga inkomster uppgår till 5,4 miljarder kronor 1998 och avser till största delen statliga pensionsavgifter.

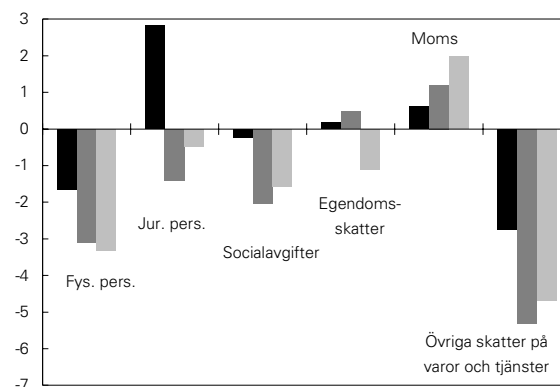
Bidragen från EU beräknas till 10,4 miljarder kronor för 1998 och beräknas därefter minska till 9,5 miljarder kronor 2001. De största bidragsposterna är arealbidrag och bidrag från EGs socialfond.

6.3.3 Jämförelse med beräkningen till statsbudgeten 1998

År 1998 beräknas de totala skatterna till ungefär samma belopp som i budgetpropositionen. Om ändrade redovisningsregler för socialavgifter och föreslagna regeländringar exkluderas minskar dock skatterna. År 1998 har skatterna justerats ned med 1 miljard kronor och de därpå följande åren är nedjusteringarna 10,2 respektive 9,2 miljarder kronor. Avvikelseerna fördelat på olika skatteslag framgår av diagram 6.1.

DIAGRAM 6.1
Skillnad gentemot beräkning till Statsbudget 1998

Miljarder kronor



Fysiska personers inkomstskatter beräknas minska med 1,7 miljarder kronor 1998. För inkomstären 1999 och 2000 beräknas nedjusteringen till ca 3 miljarder kronor. Av nedrevideringen förklaras hälften av lägre skatt på kapitalinkomster medan resterande del förklaras av lägre skatt på förvärvsinkomster.

Juridiska personers inkomstskatt beräknas öka med 2,8 miljarder kronor 1998 och minska med 1,4 respektive 0,5 miljarder kronor inkomstären 1999 och 2000. Ökningen 1998 beror främst på större inkomster från avkastningsskatten på grund av att livbolagens förmögenhet ökar. Nedrevideringen de påföljande åren beror på en beräknad minskning av inkomstskatten.

Intäkterna från socialavgifterna uppvisar endast en marginell förändring 1998 jämfört med beräkningen till statsbudgeten. Däremot går intäkterna ner med 2 miljarder kronor 1999 och 1,6 miljarder kronor 2000 vilket i huvudsak förklaras av en lägre framskrivningstakt av avgiftsunderlaget.

För inkomstären 1998–2000 beräknas mervärdesskatten öka med 0,6, 1,2 respektive 2,0 miljarder kronor. Trots ett lägre antagande om inhemsk privat konsumtion beräknas mervärdesskatten bli högre på grund av en förändring i fördelningen mellan hög- och lågbeskattade varor inom inhemsk privat konsumtion.

Skatt på alkohol och tobak har tillsammans räknats ned med cirka 2,5 miljarder kronor för 1998 och med drygt 3 miljarder kronor för åren 2000–2001. Den största delen av nedrevideringen avser skatt på tobak och skatt på öl. Tobaksskatten har reviderats ned ett flertal gånger och osäkerheten om skattebasens storlek kvarstår. I beräkningen till statsbudgeten underskattades effekten av ökad konsumtion av det obeskattade 2,8-procentiga folkölet i samband med sänkningen av ölskatten den första januari 1997. Energiskatten har reviderats ned med 1–2 miljarder kronor för åren 1998–2000. Det beror i huvudsak på lägre antaganden om utvecklingen av KPI samt om utvecklingen av förbrukade volymer.

För åren 1998 och 1999 beräknas övriga inkomster bli 1,1 respektive 0,8 miljarder kronor lägre. År

2000 beräknas inkomsterna bli 10 miljarder kronor högre. Ökningen förklaras av aktieförsäljningar.

6.4 Offentliga sektorns skatter 1998–2001

Utvecklingen av övriga skatter och avgifter i offentlig sektor följer i huvudsak utvecklingen av arbetsinkomsterna. Kommunalskatterna beräknas 1998 till 300 miljarder kronor och ökar till 337 miljarder kronor 2001. Av kommunalskatterna avser 67 procent primärkommuner, 29 procent landstingskommuner och 4 procent kyrkliga kommuner. Avgifterna till den allmänna tilläggs pensioneringen beräknas för 1998 till knappt 106 miljarder kronor medan avgifterna beräknas öka till drygt 114 miljarder kronor 2001. De totala skatte- och avgiftsintäkterna i offentlig sektor exklusive den frivilliga delen av kyrkoskatten beräknas 1998 uppgå till 954 miljarder kronor och beräknas öka till 1072 miljarder kronor 2001. Vid beräkning av skattekvoten skall även vissa andra avgifter, som inte redovisas på statsbudgeten, läggas till. Till dessa hör bland annat bankgarantavgifter och avgifter för kärnkrafts utvecklingen. I tabell 6.9 redovisas skattekvoten för perioden 1996–2001, dels mätt enligt nationalräkenskapernas definition, dels beräknat utifrån de periodiserade skatterna.

TABELL 6.9: PERIODISERAD OCH KASSAMÄSSIG SKATTEKVOT

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kassamässig skattekvot ¹	54,1	54,2	53,9	52,9	52,4	52,3
Periodiserad skattekvot	52,9	53,4	53,1	52,3	52,1	51,7

¹ Enligt nationalräkenskapernas definition

Den periodiserade skattekvoten visar det skatteuttag som beslutats för respektive år, medan skattekvoten enligt nationalräkenskaperna visar de skatter som betalas respektive år.