

SOU 1990:56

Skatt på lotterier och spel



Betänkande av spelskatteutredningen



Statens offentliga utredningar
1990:56
Finansdepartementet

Skatt på lotterier och spel

Betänkande av spelskatteutredningen
Stockholm 1990

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

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

Till statsrådet Erik Åsbrink

Enligt regeringens bemyndigande den 16 november 1989 tillkallade dåvarande statsrådet och chefen för finansdepartementet Kjell-Olof Feldt genom beslut samma dag regeringsrådet Arne Baekkevold att som särskild utredare göra en översyn av beskattningen av de spel som bedrivs av Svenska Penninglotteriet AB, AB Tipstjänst och AB Trav och Galopp.

Vidare förordnades den 13 december 1989 departementsrådet Gunnar Holmgren och kammarrättsassessorn Per Kjellsson att som sakkunniga biträda i utredningen. Som experter i utredningen förordnades samma dag departementssekreteraren Anna Icek, generalsekreteraren Erik Kylengren, verkställande direktören Gert Lindberg, produktchefen Agne Modén, kanslirådet Kjell Nyman, verkställande direktören Erik Sjöberg samt slutligen verkställande direktören Anders Törnkvist. Den 28 februari 1990 förordnades kanslirådet Göran Schubert att biträda utredningen som expert.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 25 januari 1990 förhandlingschefen David Andersson och till biträdande sekreterare förordnades samma dag departementssekreteraren Kerstin Gradin.

Utredningen har antagit namnet Spelskatteutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Skatt på lotterier och spel. Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av experten Agne Modén, samt gemensamt av experterna Erik Kylengren, Gert Lindberg och Anders Törnkvist.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 1990

Arne Baekkevold

/David Andersson

Kerstin Gradin

INNEHÅLL

	Sid
SAMMANFATTNING	9
LAGFÖRSLAG	15
Lag om skatt på lotterier	15
Lag om ändring i lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster	18
1 INLEDNING	23
1.1 Direktiven	23
1.2 Arbetets bedrivande	28
2 NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN	29
2.1 Marknad för lotterier och spel	29
2.2 De statliga spelbolagen	31
2.3 ATG	34
2.4 Sammanfattande beskrivning av aktuella spel	35
2.4.1. Penninglotteriets spel	36
2.4.2 Tipstjänsts spel	37
2.4.3 ATG:s spel	40
2.5 Folkrörelser och spel	41
2.6 Finansmarknad och spel	42
2.7 Kasinospel	43
2.8 Sammanfattning av gällande skatteregler m.m.	43
2.8.1 Skattereglerna	43
2.8.2 Rutiner för inbetalning av skatt och överskott	45
2.9 Internationell utblick	46

2.9.1	Lotterireglering inom de nordiska länderna	46
2.9.2	Lotteriregleringen i vissa andra länder	51
2.9.3	Utländska spel och lotterier i Sverige	53
2.9.4	Beskrivning av spelmarknaden i England	56
3	BAKGRUNDEN TILL NUVARANDE LOTTERIREGLERING	59
3.1	Allmänt om regleringen av spel och lotterier	59
3.1.1	Inledning	59
3.1.2	Tillståndsförfattningarna	60
3.1.3	1928 års lag om lotterivinstskatt	63
3.2	Penninglotteriet	68
3.3	Tipstjänst	70
3.4	Totalisatorspel vid hästtävlingar	73
3.5	Traditionella lotterier m.m.	83
3.6	Skatt på bingospel och roulett	87
3.7	Skatt på vinst på premie- obligationer och vinstsparande	88
4	UTVECKLINGEN AV SPELMARKNADEN	91
5	PROBLEM MED NUVARANDE SPELSKATTESYSTEM	99
6	TEORETISK ANALYS AV ALTERNATIVA SPELSKATTEMODELLER	103
6.1	Allmänt	103
6.2	Effekter på spelvolym, statsintäkter och spelsortiment	104
6.3	Något om effekter av konkurrens och beskattning på spelmarknaden	114

7	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	117
7.1	Inledning	117
7.2	Allmänt om de krav som bör ställas på en spelskatt	120
7.3	Särskilda faktorer som bör beaktas	122
7.3.1	Skatterättsliga frågor m.m.	122
7.3.2	Skatt eller överskott?	133
7.3.3	Enhetlig eller differentierad skatt?	139
7.3.4	Utvecklingen av spelmarknaden	143
7.4	Problem med nuvarande spel- skattesystem	148
7.5	Sammanfattande synpunkter på olika skattemodeller	149
7.6	Val av spelskattemodell	153
7.7	Författningskommentar	164
	SÄRSKILDA YTTRANDEN	169

SAMMANFATTNING

Utredningen gäller beskattningen av spel som anordnas av Penninglotteriet, Tipstjänst och AB Trav och Galopp (ATG).

Den nuvarande beskattningen följer olika system beroende på vilket spelbolag som arrangerar spelen. Skatt på spel som anordnas av Penninglotteriet och Tips-tjänst utgår som en lotterivinstskatt med 30 % av vinstens värde inklusive skatten (42,86 % av vinstens värde exklusive skatt). Skatt skall dock inte betalas med högre belopp än att det av vinsten återstår 100 kr. Skatt på spel som anordnas av ATG tas ut i form av en omsättningsskatt med 11 % av de sammanlagda insatserna upp till 3 500 milj. kr (gränsbelopp för 1990) och med 8 % på överstigande insatser.

Spelmarknaden har under senare år förändrats. Efterfrågan har förskjutits till förmån för nya spel som kännetecknas bl.a. av att de kan spelas dagligen och att vinsterna i jämförelse med vinsterna i de traditionella spelen ofta är fler men mindre. Lotterier, lotto, tips och V65 har sålunda gått tillbaka medan spelformer som Tipstjänsts Oddset och ATG:s Dagens Dubbel har ökat kraftigt.

Flera av de nya spelen kännetecknas också av att en relativt stor andel av insatserna betalas tillbaka

till spelarna i form av vinster. Vinståterbetalningsprocenten är t.ex. för Tipstjänsts oddsspel Matchen och Toppen 70 % och för Dagens Dubbel 75 %.

Kombinationen av hög vinståterbetalningsprocent och en lotterivinstskatt på 30 % har medfört vissa problem. Vissa av Tipstjänsts nya spel går nämligen med förlust för bolaget. Att det ändå kan vara försvarligt att driva spelen beror på att det allmänna sammantaget får ett överskott genom beskattningen. ATG kan däremot tillhandahålla spelformer med hög vinståterbetalningsprocent som ändå är lönsamma för bolaget genom att det har en annan beskattningsform, nämligen omsättningsskatt.

Lotterivinstskatten kan således sägas medföra en snedvidring mellan spelformer med olika vinståterbetalningsprocent, eftersom den kan leda till att spelformer med hög vinståterbetalningsprocent kan slås ut. Lotterivinstskatten ger under dessa förhållanden inte heller spelbolagen incitament att utveckla spelmarknaden och därmed öka statens intäkter. Även omsättningsskatten har emellertid brister i de angivna avseendena.

Ett annat problem med den nuvarande beskattningen består i den olikhet i beskattningen som sålunda föreligger mellan å ena sidan spel som bedrivs av Penninglotteriet och Tipstjänst och å andra sidan spel som bedrivs av ATG. Det har hävdats att denna olikhet kan ha bidragit till att arrangörernas spel utvecklats olika.

En översyn av beskattningen är motiverad också med tanke på den konkurrens från utländska spel som har uppkommit under senare år. Det finns anledning att

undersöka i vad mån denna konkurrens - och den ökade konkurrens som kan bli följden av utvecklingen inom EG-området - föranleder ändring av beskattningsreglerna.

Utredningsuppdraget går i princip ut på att åstadkomma ett spelskattesystem som innebär att

- konkurrensneutralitet upprätthålles mellan spelformer och spelbolag.

- bolagen får incitament att utveckla spelmarknaderna i positiv riktning och att öka statens intäkter från spelsektorn.

Utredningen har undersökt olika spelskattemodeller med utgångspunkt i dessa krav. Det är främst två beskattningsmodeller som tilldragit sig intresse. Den ena är en enhetlig omsättningsskatt. Den andra är en enhetlig skatt på bolagens bruttoöverskott, varmed förstås bolagens överskott på spelverksamheten efter det att man från spelinsatserna dragit vinstutbetalningarna till spelarna.

Utredningen har stannat för att föreslå en skatt på spelbolagens bruttoöverskott. Skattesatsen har bestämts så att skattebelastningen på ATG skall bli densamma som enligt nuvarande regler. Det innebär en skattesats på 35 %.

En skatt på bruttoöverskottet har vissa fördelar jämfört med omsättningsskatten, bl.a. genom att den har något mindre snedvridningseffekt och ger bättre möjligheter att möta utländsk konkurrens från spelformer med hög vinståterbetalningsprocent.

Med 35 % skatt på bruttoöverskottet och administrationskostnader på t.ex. 12 % av omsättningen blir spelformer med en vinståterbetalningsprocent överstigande 81,5 olönsamma för bolagen. Det kan jämföras med att vid en omsättningsskatt motsvarande ATG:s nuvarande blir under samma förutsättningar spelformer med en återbetalningsprocent överstigande 78,5 % olönsamma för bolagen.

En skatt på bruttoöverskottet ger vidare bolagen större incitament att utveckla nya spelformer än nuvarande system. Den torde också ge relativt god överensstämmelse mellan det företagsekonomiska resultatets utveckling och utvecklingen av statsinkomsterna.

Den nya skatten innebär en ganska kraftig skatteköjning för de statliga bolagen. Det beror på att deras omsättning genomsnittligt avser spel med lägre vinståterbetalningsprocent (högre bruttoöverskott) än ATG. Det förhållandet att de statliga bolagen får en skatteköjning har inte ansetts innebära någon större förändring för bolagens del. Bolagens vinst på spelverksamheten betalas för närvarande löpande in till statsverket och det nya systemet innebär således att vinstleveranserna minskar medan skattebetalningarna ökar.

Det bör slutligen påpekas att skattereglerna inte har någon direkt effekt för spelarna. Vad som är av betydelse för dem är den andel av omsättningen som går tillbaka till vinnarna (vinståterbetalningsprocenten). Hur resten fördelar sig på skatt, kostnader och spelarrangörens överskott påverkar inte direkt spelarna. Däremot kan skattereglerna som nyss nämnts påverka bolagens beteenden. Det gäller

naturligtvis främst om skatten gör att spel med hög vinståterbetalningsprocent inte blir lönsamma för bolagen. Härigenom kan spelarna indirekt komma att beröras av skattereglerna.

LAGFÖRSLAG

Förslag till
lag om skatt på lotterier;

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Lotteriskatt betalas enligt denna lag till staten för behållning av svenskt lotteri. Skatt tas ut med trettiofem procent av den behållning som återstår sedan de till vinnarna i lotteriet utbetalade sammanlagda vinsterna avräknats från de sammanlagda insatserna.

Skatt skall inte betalas för

1. sådant lotteri som avses i lagen (1928:376) om skatt på vinstsparande m.m.,
2. sådant lotteri som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel,
3. vinstdragning på här i riket utfärdade premieobligationer,
4. lotteri som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 11 § lotterilagen (1982:1011),
5. lotteri där vinsterna inte utgörs av pengar.

2 § Skattskyldig är den som anordnar ett sådant lotteri för vilket skatt skall betalas enligt 1 §.

3 § Skattskyldighet inträder vid vinstdragning eller, om denna har ägt rum före lottförsäljningens början, vid utgången av den tid som bestämts för lottförsäljningen.

Med vinstdragning avses i fråga om vadhållning det förfarande, varigenom vinsterna bestäms.

4 § När skattskyldigheten har inträtt skall en preliminär skatteredovisning göras. Vid denna redovisning skall vinsterna beräknas till belopp enligt vinstplan eller annat beslut om att viss andel av insatserna skall utbetalas som vinster.

När föreskriven tid för vinsternas avhämtande gått till ända skall en slutlig skatteredovisning göras på grundval av till vinnarna i lotteriet faktiskt utbetalade vinster.

5 § Regler för förfarandet vid beskattningen finns i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter. Vad som enligt den lagen gäller för redovisning skall även gälla för preliminär och slutlig redovisning avses i 4 §.

Redovisningsperiod är kalendermånad. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får dock om särskilda skäl föreligger medge att redovisningsperioden för slutlig redovisning som avses i 4 § andra stycket tills vidare skall vara halvt eller ett helt beskattningsår. Medgivande som nu sagts får lämnas endast om det kan antas att de skattebelopp som skall betalas i samband med den slutliga redovisningen regelmässigt är ringa i förhållande till den totala skatten för perioden i

fråga.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.
2. Genom lagen upphävs lagen (1984:351) om totalisatorskatt.
3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om lotterier som påbörjats före den 1 januari 1991.

**Förslag till
lag om ändring i lagen (1928:376) om skatt på
lotterivinster;**

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster samt 1-3 §§ lagen skall ha följande lydelse.

Lag om skatt på vinstsparande m.m.

Nuvarande lydelse

1 § Skatt betalas enligt denna lag till staten för vinst i svenskt lotteri.

Skatten utgör fyrtio procent av vinstens värde i fråga om vinst vid vinstdragning i vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa och trettio procent av vinstens värde i fråga om annan vinst. Skatt skall dock inte betalas med högre belopp än att av vinsten återstår etthundra kronor.

Skatt skall inte betalas för

1. vinst vid vadhållning genom totalisator vid hästtävling eller vinst vid vinstdragning på här i riket utfärdade premiobligationer,

2. vinst i lotteri, när vinsten inte utgörs av pengar,

3. vinst i sådant spel som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel,

Föreslagen lydelse

1 § Skatt betalas enligt denna lag till staten för vinst vid vinstdragning i sådant vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa som utgör svenskt lotteri och för vinst i sådant lotteri som avses i 18 § lotterilagen (1982:1011).

Skatten utgör fyrtio procent av vinstens värde i fråga om vinst vid vinstdragning i vinstsparande och trettio procent av vinstens värde i fråga om annan vinst. Skatt skall dock inte betalas med högre belopp än att av vinsten återstår etthundra kronor.

4. vinst i pengar som utfallit på lott i lotteri som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 11 § lotterilagen (1982:1011).

5. annan vinst i pengar som uppgår till högst etthundra kronor.

Vid beräkning av skattebeloppet skall i vinstens värde inräknas den skatt som belöper på vinsten.

Skatt skall inte betalas för vinster som utfallit på lotter som inte sålts, eller för vinster som inte tagits ut av vinnaren.

2 § Skattskyldig är den som anordnar lotteriet.

Skattskyldigheten inträder vid vinstdragning eller, om denna har ägt rum före lottförsäljningens början, vid utgången av den tid som har bestämts för lottförsäljningen.

Med vinstdragning avses i fråga om vadhållning det förfarande, varigenom vinsterna bestäms.

Vid beräkning av skattebeloppet skall i vinstens värde inräknas den skatt som belöper på vinsten.

Skatt skall inte betalas för vinster som inte tagits ut av vinnaren.

2 § Skattskyldig är den som anordnar lotteriet.

Skattskyldigheten inträder vid vinstdragningen.

3 § Om den skattskyldige visar att en vinnare inte har tagit ut sin vinst inom föreskriven tid eller att vinst utfallit på osåld lott, är den skattskyldige berättigad att få tillbaka den skatt som erlagts för vinsten. Beskattningsmyndigheten beslutar om återbetalning efter ansökan av den skattskyldige. Ränta utgår inte på återbetalat belopp.

3 § Om den skattskyldige visar att en vinnare inte har tagit ut sin vinst inom föreskriven tid är den skattskyldige berättigad att få tillbaka den skatt som erlagts för vinsten. Beskattningsmyndigheten beslutar om återbetalning efter ansökan av den skattskyldige. Ränta utgår inte på återbetalat belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

1 INLEDNING

1.1 Direktiven

Vid regeringssammanträdet den 16 november 1989 utfärdades direktiv för utredningen. Dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Kjell-Olof Feldt, anförde därvid bl.a. följande.

Mitt förslag:

En särskild utredare tillkallas för att utreda skatten på de spel som anordnas av AB Tipstjänst, Svenska Penninglotteriet AB och AB Trav och Galopp (ATG).

Bakgrund

Nuvarande regler

Rätten att anordna lotterier regleras i lotterilagen (1982:1011) och lotteriförordningen (1982:1012).

Av lotterilagen följer att vadhållning i samband med hästtävlingar är att anse som lotteri i lagens mening.

Enligt 4 § första stycket lotterilagen får lotteri om pengar eller pengars värde inom landet inte utan särskilt tillstånd av regeringen anordnas för allmänheten i andra fall eller på annat sätt än som anges i lagen. Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om de lotterier som anordnas av de statliga bolagen AB Tipstjänst och Svenska Penninglotteriet AB och inte heller om den totalisatorvadhållning som anordnas av AB Trav och Galopp (ATG). Av detta följer att det

ankommer på regeringen att pröva frågor om tillstånd för de lotterier och spel som anordnas av bolagen. Regeringen har i tillstånden meddelat närmare bestämmelser för bolagens lotterier och spel.

Skatt på spel som anordnas av Tipstjänst och Penninglotteriet tas ut enligt lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster. Skatten utgår med 30 % av vinstens värde inkl. skatten. Skatt skall dock inte betalas med högre belopp än att det av vinsten återstår 100 kronor. För insatser i sådan totalisatorvadhållning vid hästtävling som anordnas av ATG tas skatt ut enligt lagen (1984:351) om totalisatorskatt med 11 % av de sammanlagda insatserna upp till 3 150 milj. kr. och med 8 % på överstigande insatser. De nuvarande bestämmelserna om skatteuttag gäller för totalisatorvadhållning som sker före utgången av år 1989.

Lagbestämmelserna om lotterivinstskatten gäller tills vidare. Däremot måste riksdagen under hösten 1989 besluta om uttaget av totalisatorskatt efter utgången av år 1989. Staten och hästsportens organisationer har den 9 oktober 1989 träffat avtal som bygger på ett visst uttag av totalisatorskatt för år 1990. För att bli gällande skall avtalet godkännas av regeringen. Vidare förutsätts att riksdagen fattar beslut om totalisatorskatt som inte strider mot avtalsparternas förutsättningar.

Spelbolagens omsättning, m.m.

Under år 1988 omsattes totalt 16,4 miljarder kr. på spel på den svenska marknaden. För ca 80 % av detta belopp svarade Penninglotteriet (2,8 miljarder kr.), Tipstjänst (5,1 miljarder kr.) och ATG (5,4 miljarder kr.). Resterande 20 % härrörde från roulettspel, bingospel och övriga lotterier.

Som framgått fastställer regeringen vissa villkor för de spel som anordnas av bolagen. För närvarande gäller följande villkor beträffande vinstutdelningen.

Enligt Penninglotteriets tillstånd skall, efter avdrag för vinstskatt, högst 49 % och lägst 45 % av insatserna betalas till lottköparna i form av vinster. Under åren 1987 och 1988 utbetalades 49 %.

I Tipstjänsts tillstånd fastslås att av insatserna skall följande återbetalas i form av vinster till spelarna:

- Stryktips, måltips	60 % av insatserna inkl. skatt
- Extratips, lotto (inkl. flax), joker	50 % av insatserna inkl. skatt
- Matchen, Toppen	70 % av insatserna exkl. skatt
- Lången	80 % av insatserna exkl. skatt

Eftersom AB Tipstjänsts spelformer inte medger fasta vinstplaner, varierar, med gällande tillstånd och skatteregler, den del av omsättningen som netto tillfaller spelarna vid tips, lotto och joker. Spelarnas andel i Oddset (Matchen, Lången och Toppen) är dock konstant. För Lången gäller att spel måste ske på minst tre matcher, vilket innebär att den faktiska utdelningen till spelarna blir drygt 50 % av insatserna. Skattefriheten för småvinster medför i kombination med avsaknaden av fasta vinstplaner för vissa spelformer att omgångar med många småvinster ger lägre skatteintäkter i procent av insatserna än omgångar med färre småvinster.

I tillståndet för ATG anges att av insatserna vid vadhållning skall som vinster delas ut:

Spelform	Vinstutdelning i % av insatserna
V 65	65
V 5, G 5	65
Trio och Dubbeltrio	70
Kombination	80
Vinnare	80
Plats	80
Dagens Dubbel	75

I regeringens proposition (1983:180) om totalisatorskatt som antogs av riksdagen under år 1984 framhölls att det är naturligt att se över statens intäkter från spelverksamheten och att sträva efter att utjämna villkoren för olika typer av jämförbara spelformer. I detta syfte ändrades tillståndet för Tipstjänst så att spel-

arnas vinstandel brutto höjdes från 50 till 60 % för att tillförsäkra fotbollstipset en bättre konkurrenskraft i förhållande till V65.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att de tre spelbolagen är frikallade från annan beskattning än för inkomst av fastighet (7 § 4 mom. andra stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt).

Förändrad spelmarknad

Under de senaste åren har en förskjutning av spelmarknadens efterfrågan skett till förmån för spel med högre vinstchans. Sålunda har lotteri-er, lotto, tips och V 65 gått tillbaka medan spelformer som Oddset och Dagens Dubbel har ökat kraftigt. Vad som orsakat denna utveckling är inte klarlagt.

Ett problem är att den andel av omsättningen som bolagen får behålla efter vinstutdelning och skatt för att bl.a. täcka sina fasta kostnader varierar kraftigt mellan de olika spelformerna. Nedan ges några exempel på detta.

Stryktips	ca 40 %
Oddsetspel	
(Matchen)	ca 3 %
V 65	ca 25 %
Dagens Dubbel	ca 15 %
Vinnare och plats	ca 10 %

Den ovan beskrivna förskjutningen av spelmarknadens efterfrågan i riktning mot spel med hög vinstutdelning innebär således att spelbolagens överskott mätt i procent av den totala omsättningen tenderar att minska.

En för bolagen svårhanterbar effekt av detta är att en produktutveckling och marknadsföring av vissa nya spelformer kan få till följd att resultatet försämras.

Av betydelse för utvecklingen av de svenska spelen är vidare avregleringen på valutaområdet och den ökade internationaliseringen. Detta kan leda till ökad internationell konkurrens för de svenska spelbolagen på hemmamarknaden. Denna utveckling kan även öppna möjligheter för de svenska spelbolagen att nå nya marknader.

Utredningsuppdraget

Som tidigare framhållits finns det nu olikheter i beskattningen av likartade spel genom att spel som anordnas av Tipstjänst och Penninglotteriet å ena sidan beskattas genom en lotterivinstskatt och spel som anordnas av ATG å andra sidan genom en omsättningsskatt. Det har hävdats att denna olikhet kan ha bidragit till att olika arrangörers spel utvecklats olika.

Av de skäl som här har redovisats är det angeläget att en översyn av skattereglerna på spelområdet nu kommer till stånd. Denna bör göras av en särskild utredare, som bör få i uppdrag att göra en översyn av gällande skattebestämmelser på de spel som bedrivs av de tidigare nämnda tre spelbolagen.

Utredaren bör söka utröna orsaken till att spelformerna har utvecklats olika och i vad mån de olika skattereglerna har bidragit till detta.

Utredaren bör följa arbetet med en reformering av inkomstbeskattningen och den indirekta beskattningen och bedöma effekterna för spelbolagen och hästsporten av de förändringar som följer av skattereformen. Dessa effekter bör beaktas vid utformningen av förslagen till nya skatteregler på spelområdet.

Utredaren bör också göra en översiktlig kartläggning av beskattningens utformning på spelområdet i vår omvärld. Mot den bakgrunden bör utredaren bedöma i vad mån och på vilket sätt en ökad internationell konkurrens på spelområdet kan påverka förutsättningarna för beskattningens höjd och utformning på den svenska spelmarknaden.

Översynen bör syfta till att likartade spel beskattas på lika sätt oberoende av vem som arrangerar spelen. Så långt möjligt bör alltså skattereglerna utformas så att konkurrensneutralitet upprätthålls mellan olika spelformer och olika spelbolag. Härvid skall dock hänsyn tas till att förutsättningarna mellan spelbolagen i vissa avseende skiljer sig åt avsevärt.

Nuvarande skatteregler i kombination med reglerna för vinstutdelning kan leda till oönskade effekter för staten och spelbolagen. Ett exempel på en sådan effekt är att en omsätt-

ningshöjning för vissa spelformer kan leda till ett försämrat företagsekonomiskt resultat för bolagen. Detta kan i sin tur leda till beslut inom företagen som är företagsekonomiskt motiverade men till nackdel för utvecklingen av bolagens verksamhet och därmed på sikt kanske även för statens inkomster. Utredaren bör därför söka utforma skattereglerna så att utvecklingen av det företagsekonomiska resultatet harmoniserar med en positiv utveckling av spelmarknaderna och även av statens skatteinkomster. Ett alternativ som därvid bör prövas är att beskatta omsättningen från spelbolagen efter avdrag för vinstutdelning till spelarna.

Utredaren bör sträva efter ett skattesystem som är administrativt enkelt för både skatteförvaltningen och de skattskyldiga.

De förslag som utredaren lägger fram bör inte innebära att statsverkets inkomster från spelsektorn minskar. Förslagen bör vara så utformade att de inte försämrar möjligheterna för folkrorelserna att bedriva och utveckla sina spelformer.

Utredaren bör beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) samt beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43).

Uppdraget bör bedrivas skyndsamt och redovisas senast den 30 juni 1990.

1.2 Arbetets bedrivande

Utredningen har haft kort tid till förfogande för utredningsarbetet. Det har inneburit att några mer ingående undersökningar av utländsk rätt inte varit möjliga att genomföra. Även i övrigt har utredningsarbetet fått koncentreras. Det material som utgjort underlag för utredningsarbetet har i huvudsak tagits fram av utredningens experter. Utredningen har genomfört studiebesök hos AB Tipstjänst och AB Trav och Galopp.

2.1 Marknad för lotterier och spel

Allmänt

Svenskarna är ett spelintresserat folk och spelmarknaden omsätter årligen stora summor. Huvudaktörer på spelmarknaden i Sverige är Svenska Penninglotteriet AB, AB Tipstjänst samt AB Trav och Galopp (ATG). Utöver de spelformer som erbjuds av dessa tre, finns bl.a. bingo, roulette och varulotterier.

Omsättningen på den svenska spelmarknaden var under 1989 ca 17,7 miljarder kr. För ca 79 % av totalbeloppet svarade tillsammans Penninglotteriet (2,9 miljarder kr.), Tipstjänst (5,1 miljarder kr.) och ATG (5,9 miljarder kr.). Resterande 21 % härrörde från roulettspel, bingospel och övriga lotterier (3,8 miljarder kr.).

Författningsreglering

Det är lotterilagen (1982:1011, senast ändrad 1988:839) som reglerar hur lotterier får anordnas i Sverige. Med lotterier avses verksamhet i vilken vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen till följd av lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfarande.

Av lotterilagen framgår att lotterier i regel inte får anordnas utan tillstånd av myndighet. Tillståndskrav gäller dock normalt inte för lokala lotterier med varuvinster eller penningvinster om högst 500 kr. som anordnas av folkrörelser o.d. utan det räcker att anordnaren är registrerad. För varulotterier som folkrörelser o.d. anordnar i samband med sammankomster behövs det över huvud taget inte tillstånd eller registrering.

När det gäller lotterier om pengar eller pengars värde gäller i princip att de inte utan tillstånd av regeringen får anordnas inom landet för allmänheten. Spel som anordnas i förvärvssyfte i form av automatspel, roulett, tärningsspel, kortspel och bingospel får inte anordnas för allmänheten utan tillstånd av länsstyrelse och i vissa fall lotterinämnden.

I fråga om tillståndspliktiga lotterier med varuvinster eller penningvinster om högst 500 kr. fattas besluten på lägre nivå än regeringen. När fråga är om så kallade rikslotterier beslutar lotterinämnden vars verksamhet regleras i instruktionen (1982:1013). Är det fråga om lotteri som geografiskt kan avgränsas till länet beslutar vederbörande länsstyrelse och kan lotteriet begränsas till en ort eller kommun beslutar kommunen. Allt under förutsättning att anordnaren har till huvudsakligt syfte att bedriva allmännyttig verksamhet.

Beskattningen av spel och lotterier regleras i fyra olika lagar. Den generellt gällande lagen på området är lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster, senast ändrad 1988:840). Huvudregeln är att skatt för vinst på spel och lotteri utgår med 30 % av vinstens

värde.

För roulette- och bingospel regleras spelskatten av lagen (1972:820) om skatt på spel (senast ändrad 1988:1571). Roulette-spelet beskattas genom ett krontal per bord och månad och bingospelet beskattas med 3 % på det sammanlagda värdet av omsättningen och entréavgifterna.

När det gäller skatt på vinst från vadhållning i samband med totalisator vid hästtävlingar återfinns bestämmelser härom i lagen (1984:351) om totalisatorskatt. Totalisatorskatt tas fr.o.m. 1990 ut med 11 % av de sammanlagda insatserna upp till 3 500 milj. kr. och med 8 % på överstigande insatser.

Härutöver återfinns regler om redovisning av skatt, skattekontroll och revision, betalning av skatt m.m. i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

2.2 De statliga spelbolagen

Staten genom finansdepartementet äger Svenska Penninglotteriet AB och AB Tiptjänst.

Associationsformen är som framgår av namnen aktiebolag. Aktiekapitalet är 100 000 kr. Det är regeringen som utser styrelseledamöterna.

Bolagens överskott, dvs. vad som återstår efter vinster till spelarna, vinstskatt och rörelsens kostnader inbetalas till statsverket. För år 1989 betalade Penninglotteriet in 187 milj. kr. i skatt och 1 003 milj. kr. i överskott. Tiptjänst betalade 708 milj. kr. i skatt och 1 297 milj. kr. i

överskott.

Penninglotteriet startade i privat regi 1897 och övertogs av staten 1939. Bolaget finns i Visby och har ca 150 anställda. Verksamheten omfattar dels de ordinarie lotterierna - Penninglotteriet, Bellmanlotteriet, Trisslotteriet och Kulturlotteriet - dels s.k. ändamålslotterier. Under 1989 anordnades ett sådant lotteri, nämligen Världschansen. Dessutom arrangerades ett s.k. Europalotteri. En försöksverksamhet med myntspelslotteriet Globelotter avslutades.

Penninglotteriets lotter säljs av ca 8 400 ombud i hela landet samt vid bolagets egna försäljningsställen i Stockholm och i Visby.

Det förtjänar noteras att 1989 års Kulturlotteri lämnade ett disponibelt resultat på 10,2 milj. kr. till kulturella ändamål. Ändamålslotteriet Världschansen lämnade ett disponibelt resultat på 9,8 milj. kr., som avsattes för miljöupplysande ändamål.

Tipstjänst är lokaliserat till Sundbyberg. Företaget har strax över 500 anställda. Ett femtiotal av dessa arbetar inom en filial som är belägen i Skellefteå.

Tipstjänst utnyttjar ca 8 400 ombud för sin spelverksamhet, huvudsakligen inom detaljhandeln. Tipstjänst driver stryktips, måltips, lotto, joker, extratips samt oddset.

Sedan gammalt har Tipstjänst haft ett nära samarbete med idrottsrörelsen. För 1987 manifesterades detta genom avsättningar till olika ändamål, såsom special-

förbund och elitklubbar 14,8 milj. kr., idrotts-
 medicinsk professur 2 milj. kr., Vålådalsanläggningen
 3 milj. kr. samt uppförande av s.k. Tipshallar m.m.
 20 milj. kr. Denna stödverksamhet kom att kritiseras
 av riksdagens revisorer och Tipstjänst har därefter
 avvaktat ett statsmakternas beslut om nya riktlinjer.
 Under maj månad 1990 har riksdagen uttalat att denna
 direkta stödverksamhet bör återupptas efter
 regeringens närmare anvisningar.

Spelmarknaden har under senare år utvecklats mot
 "snabba" och frekventa spel, spel som bygger på så
 kallad on-lineteknik och ett omfattande ombudsnät.
 För Tipstjänsts del gäller detta främst Oddset och
 för Penninglotteriet en försöksverksamhet med både
 försäljning av lotter och vinstinlösen.

Spel och lotterier som anordnas av Penninglotteriet
 och Tipstjänst beskattas genom lotterivinstskatt.
 Skatten utgår med 30 % av vinstens värde inklusive
 skatten. Skatt skall dock inte betalas med högre
 belopp än att det av vinsten återstår 100 kr.

För Penninglotteriets del har staten i tillståndet
 bestämt att det efter avdrag för vinstskatt skall
 utbetalas lägst 45 % och högst 49 % av insatserna
 till spelarna i form av vinster. Under åren 1987 och
 1988 utbetalades 49 %. Administrationskostnaderna
 uppgick till ca 11,6 % av omsättningen. Mätt också
 i % av omsättningen innebär detta att staten
 tillgodogjort sig omkring 40 % i form av vinstskatt
 och bolagsöverskott tillhopa.

Tipstjänsts verksamhet mätt på motsvarande sätt
 som procentandelar av spelarnas insatser innebär att
 utdelningen till vinnarna varierar för de olika

spelen mellan 39 % för Lotto och som mest 70 % för Oddset. Administrationskostnaden uppgår till ca 17 %. Statens andel i form av vinstskatt och överskott uppgår till totalt mellan 17 % och 47 % av omsättningen.

I sammanhanget förtjänar påpekas att Oddsetvarianterna Matchen och Toppen inte orkar bära sina egna administrativa kostnader utan Tipstjänst måste skjuta till icke obetydliga summor, för 1988 ca 15 miljoner, av andra spels överskott för att klara beslutad vinstandel.

2.3 ATG

Aktierna i ATG ägs till 90 % av Svenska Travsportens Centralförbund (STC) och till 10 % av Svenska Galopp-sportens Centralförbund (SGC). Enligt avtal mellan svenska staten och STC/SGC utser regeringen fyra av styrelsens åtta ledamöter medan fyra väljs av bolagsstämman, varav tre på nominering av STC och en på nominering av SGC. Regeringen utser styrelsens ordförande. En konsekvens av styrelsens uppbyggnad är därmed att staten har en majoritetsroll i styrelsen utan ägarroll i företaget.

ATG har att verka för att trav- och galoppsporten inom landet skall kunna bedrivas på ett sådant sätt att de långsiktiga förutsättningarna för sportens utveckling tryggas inom de av statsmakterna angivna ramarna. ATG svarar för anordnandet av såväl banspel som förtidsspel, beslutar om antalet tävlingsdagar med totalisator och deras fördelning på banorna samt ansvarar för den ekonomiska planeringen och fördelningen av befintliga ekonomiska resurser inom trav-

och galoppsporten.

ATG:s överskott går till hästsporten. År 1989 betalade ATG 564 milj. kr. i skatt, medan 775 milj. kr. gick till sporten.

Spelverksamheten är numera liksom tävlingsadministrationen högt datoriserad. Samtliga banors spel går nu via teleledningar till ATG:s datorer i Stockholm. Den största delen av förtidsspelet på V65 liksom allt förtidsspel på andra spelformer sker från för närvarande ca 950 terminalombud.

ATG är lokaliserat till Hästsportens Hus i Solvalla. Antalet anställda uppgår till ca 165.

Sedan ATG inledde terminaliseringen av förtidsspelet 1987 har spelets expansion skett med nya "snabba" och frekventa spelformer som möjliggörs av den nya tekniken. Dagens Dubbel som hade premiär i december 1987 har utvecklats starkt under 1988-1989 liksom även förtidsspel på de traditionella banspelformerna.

Beskattning av ATG:s spelverksamhet sker genom en omsättningsskatt (totalisatorskatt) som utgår med 11 % av de sammanlagda insatserna upp till 3 500 milj. kr. (gränsbelopp för 1990) och med 8 % på överstigande insatser.

Vinnarnas andel (vinståterbetalningsprocenten) i ATG:s olika spel varierar mellan 65 och 80 %.

2.4 Sammanfattande beskrivning av aktuella spel

I detta avsnitt beskrivs de spel som för närvarande

anordnas av de i utredningen berörda spelbolagen.

2.4.1. Penninglotteriets spel

Penninglotter är som bolagsnamnet antyder Penninglotteriets äldsta spel. Det omfattar 24 dragningar per år med ca 800 000 lotter och med högsta vinst på 1 milj. kr. Lottpriset är 40 kr. och vinstchansen är i genomsnitt en vinst på var sjunde lott.

Bellmanlotteriet har tolv dragningar per år. Detta spel är en produktutveckling av det tidigare Nummerlotteriet. Bellmanlotten består av en huvuddel med dragning omkring den 25:e varje månad och en direktvinstdel. På lottens direktvinstdel kan köparen efter att ha skrapat bort skyddsfärg, direkt avläsa om lotten utfallit med vinst. Om samma belopp framträder på tre ställen erhåller vinnaren detta belopp.

Antalet lotter per dragning i Bellmanlotteriet är ca 1,3 milj. kr. Högsta vinst i huvuddragningen är 1 milj. kr. och i direktdragningen 5 000 kr. Lottpriset är även här 40 kr. och vinstchansen är en på fyra.

Trisslotteriet är ett skraplotteri med enbart direktvinster. Det påminner i sin utformning om Bellmanlottens direktvinstdel. Lottköparen skrapar bort en skyddsfärg och då framträder nio belopp. Om samma belopp förekommer på tre ställen erhåller vinnaren detta belopp.

Antalet omgångar spel med Trisslotter är tolv per år. Det säljs ca 6 milj. lotter per omgång och den högsta vinsten är 100 000 kr. Lottpriset är 20 kr. och

vinstchansen är i genomsnitt en vinst på fem lotter.

Utöver de ovan redovisade spelen arrangerar Penninglotteriet också Kulturlotteriet. I motsats till Penninglotteriets andra spel, där överskottet inlevereras till staten, utbetalar bolaget behållningen från Kulturlotteriet enligt direktiv från utbildningsdepartementet till olika bidragsberättigade. Bidragen går till mycket varierande ändamål, såsom byggnadsvård, teater, musik, konst och litteratur.

Kulturlotterna såldes 1989 i häften om fyra lotter med samma nummer och kostar 100 kr. per häfte. Även här är lotten delad i en huvuddel med högsta vinst om 250 000 kr. (fyra vinster) samt en direktvinstdel som utfaller med högst 5 000 kr. i vinst.

2.4.2 Tipstjänsts spel

Stryktipset är Tipstjänsts äldsta spel och har existerat sedan 1934. Uppgiften för spelaren är att försöka förutse resultatet för 13 olika fotbollsmatcher. Vid tro på hemmaseger tippar spelaren 1, vid oavgjort X och vid bortaseger 2.

Den totala vinstsumman för stryktips utgör 60 % av insatserna. Den högsta vinsten per rad på stryktipset - efter avdrag för vinstskatt på 30 % - kan uppgå till 3 milj. kr.

Måltipset går ut på att tippa de åtta målrikaste matcherna av 26. Den totala vinstsumman för måltips är 60 % av insatserna. Maximal vinst per rad är normalt 3 milj. kr. men när Tipstjänst utlyser s.k.

Jackpot är vinstsumman inte begränsad i förväg.

Även Lotto räknas som tips. För Lotto gäller det att förutse resultatet av en av bolaget under tipsomgången anordnad nummerdragning. Det handlar om sju nummer av 35 som utfaller vid dragningen.

Den maximala vinsten per rad på Lotto uppgår till 3 milj. kr. Vinstsumman uppgår till 50 % av insatserna.

Tipstjänst anordnar ett kompletterande spel till de tre ovan nämnda som kallas Joker. Det är ett rent lotteri med lottnummer - sju siffriga - som finns förtryckta på varje kupong. Dragning i Joker sker i samband med varje tipsomgång.

Den som önskar delta i Jokerspelet sätter ett kryss i en Ja-ruta som finns tryckt på kupongen.

Oddset är Tipstjänsts senast införda spel och består av tre olika tipsformer kallade Lången, Matchen och Toppen. Varje vecka ger Tipstjänst ut ett programblad med de aktuella spelobjekten.

Spelet Lången omfattar högst 60 vadobjekt med matcher som avgörs under en bestämd tid kallad vadamgång. Vadobjekten utgörs av matcher inom lagidrott. För varje vad skall vadhållaren för valfritt tre, fyra, fem eller sex av vadamgångens matcher förutsäga om resp. match slutar med hemmaseger, bortaseger eller med ett oavgjort resultat. För de olika tänkbara utgångarna av varje match bestämmer bolaget i förväg fast odds som anges i det nämnda, veckovisa, programbladet. Insatsen för varje vad skall vara minst 10 kr. och högst 500 kr. På Lången finns också den

begränsningen att insatsen inte får vara större än att den förväntade vinsten inte överstiger 300 000 kr.

Spelet Matchen går ut på att förutsäga slutresultatet vid en utvald match inom t.ex. fotboll eller ishockey. Till skillnad mot Lången som ger fasta odds tillämpas på spelet Matchen löpande odds. Att oddsen är löpande innebär att de räknas om allt eftersom nya vad inkommer.

I spelet Toppen innebär uppgiften för vadhållaren att förutsäga vinnaren i en utvald tävling. Oddset är löpande satt. Insatsen i de båda sist nämnda spelen kan variera mellan 10 och 500 kr. Toppen skiljer sig ytterligare från Oddsets två övriga spel genom att vadet anmäls muntligt till ombudet.

Flax är en av Tipstjänst anordnad vadhållning gällande resultatet av en av bolaget anordnad nummerdragning. Spelaren skall förutsäga vilka sex nummer av 30 som utfaller vid en nummerdragning. Vad kan ske på två olika sätt nämligen som kupongvad eller som s.k. HuxFlux-vad. Kupongvadet går som namnet antyder ut på att spelaren anger sitt vad på en särskild kupong som bolaget tillhandahåller för ändamålet. Det nämnda HuxFlux-vadet är ett snabbval där vadhållaren meddelar ombudet muntligt att han önskar spela Flax med ett visst antal rader. Den totala vinstsumman utgör 50 % av insatserna och fördelas på fyra vinstgrupper. Högsta vinst per rad efter avdrag för vinstskatt är 3 milj. kr.

2.4.3 ATG:s spel

ATG anordnar spel i samband med trav- och galopp-tävlingar. Spelen genomförs såsom totalisatorvad-hållning och är indelade i formerna: Vinnare, Plats, Kombination (första och andra häst i ett lopp), Dagens Dubbel (segraren i två lopp), V5 samt V65.

V65 står för "Vinna på 6 och 5 rätt". Det är ett så kallat riksspel på hästar som varje vecka avgörs genom sex utvalda travlopp på någon eller några av landets 26 permanenta travbanor. Den maximala vinsten för en rad med sex rätt är i dag 3 milj. kr. På fem rätt sker utdelning ned till 30 kr.

Gratisprogram och kuponger för V65 finns från tisdag varje vecka på alla postkontor och hos speciella totoombud. Genom införandet av tototerminaler (totomater) kan spel ske ända fram till lördag förmiddag hos för närvarande 950 terminalombud liksom på V65-banan, medan inlämning på postkontor utan terminal måste ske senast fredag kl. 18.00. På V65 är radpriset endera en krona eller 70 öre.

V5-spelet är av samma typ som V65 med den skillnaden att vadhållaren skall ange de vinnande hästarna i fem löpningar på samma dag och bana. Radpriset är en krona.

I spelet Dagens Dubbel (DD) gäller det att tippa vinnarna i två speciella DD-lopp. Det avgörs en DD varje dag på någon trav- eller galoppbana i Sverige. Allt eftersom spelet pågår redovisas förändringarna i DD-oddsen på TV-skärmar hos alla ATG:s ombud. Lägsta DD-insats är fem kronor. För vinst krävs att båda loppen är rätt tippade. Oddset på DD anger

utdelningen per satsad krona.

Spelet Komb (en förkortning av ordet Kombination) sker enbart på galopptävlingar, dvs. på de tre galoppbanorna Jägersro, Täby och Strömsholm samt som förtidsspel hos alla ATG:s totoombud. Uppgiften för vadhållaren är att tippa ettan och tvåan i loppet i rätt ordningsföljd.

I fråga om spelet Vinnare handlar det om att satsa på den häst som man tror skall vinna loppet. Plats-spelet ger vinst om den häst som vadhållaren spelat på kommer bland de tre främsta. Vinnaroddset anger utdelningen per satsad krona. Platsoddset däremot anger utdelningen per satsade tio kronor.

2.5 Folkrörelser och spel

Lotterier och spel har stor ekonomisk betydelse för ideella föreningar. Många ideella organisationer skulle inte kunna bedriva sin verksamhet i önskad omfattning om de inte kunde räkna med en god avkastning från lotterier och spel, särskilt bingo. Det kan emellertid konstateras att samtidigt som behoven av medel för att bedriva den ideella verksamheten ökat har folkrörelsernas spelmarknad av skilda skäl inte utvecklats på samma sätt som de aktuella spelbolagens.

För tio år sedan utgjorde folkrörelsernas spel ca 35 % av den totala spelmarknaden, idag är andelen ca 20 %. Folkrörelsernas spel har således tappat mycket i förhållande till spelbolagen. En viss förbättring för folkrörelserna har dock inträffat efter det att penningvinster infördes år 1988 bl.a. på bingospel.

Spelbolagens expansion beror uppenbarligen på att de kan bedrivas på andra villkor, bl.a. med betydligt större penningvinster, och med helt andra resurser i fråga om teknik och marknadsföring. Vinstplaner med enbart varuvinster - för det fall det inte är fråga om bilar och andra dyrare kapitalvaror - har minskat kraftigt i attraktivitet menar folkrörelsernas företrädare.

Folkrörelsernas lotterier är skattefria enligt lagen om skatt på lotterivinster.

I fråga om bingospel utgår såsom tidigare redovisats en särskild spelskatt om 3 % på erlagda spelinsatser och entréavgifter eller andra avgifter i den mån avgifterna berättigar till deltagande i spelet. Sådan folkrörelsebingo som endast har varupriser är dock skattebefriad.

2.6 Finansmarknad och spel

Sedan gammalt utfärdar svenska staten genom riksgäldskontoret obligationer med lotterianknytning, premieobligationer. Vinster på premieobligationer beskattades tidigare med en lotterivinstskatt på 20 %, men är sedan 1986 skattefria.

Av betydligt senare datum är de vinstmöjligheter som öppnats i samband med vinstsparande i affärs-, förenings- eller sparbanks- eller sparbanksrörelsen har introducerat ett lotteri som kallas Miljonkonton, medan affärs- och föreningsbankernas motsvarande konton kallas Vinnarkonton. Vinst från lotteri inom detta sparande beskattas med 40 %.

2.7 Kasinospel

Roulett-, tärnings- och kortspel kallas gemensamt för kasinospel. Vinsterna i kasinospelen utgörs av pengar och spelet får bedrivas i kommersiellt syfte.

Kasinospelet i Sverige spelas efter strängare regler än internationellt och anses därför ej som äventyrligt. Syftet med de strängare reglerna är att spelet skall bevara sin karaktär av förströelse.

Roulettspel beskattas för varje kalendermånad då skattskyldighet föreligger, med 6 000 kr. för varje tillstånd som innebär rätt till spel minst tre dagar varje vecka och med 2 000 kr. för tillstånd i annat fall. Om ett tillstånd avser fler än ett spelbord skall dock nämnda belopp höjas med 3 000 kr. respektive 1 000 kr. för varje spelbord utöver ett. Kortspel och tärningsspel jämföras med roulettspel.

2.8 Sammanfattning av gällande skatteregler m.m.

2.8.1 Skattereglerna

De spel som bedrivs av Penninglotteriet och Tips-tjänst beskattas enligt lagen (1928:376) om lotterivinster och förordningen (1984:248) om skatt på lotterivinster. Det spel som bedrivs av ATG beskattas enligt lagen (1984:351) om totalisatorskatt.

Vinst i svenskt lotteri utgör inte skattepliktig inkomst enligt 19 § kommunalskattelagen (1928:370).

Spelbolagen är frikallade från skattskyldighet för

all annan inkomst än inkomst av fastighet enligt 7 § 4 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomst.

Lagen om skatt på lotterivinster är tillämplig på vinst i andra svenska lotterier än vadhållning genom totalisator vid hästtävlingar, vinstdragning på här i riket utfärdade premieobligationer och sådant spel som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel (kasinospel och bingo). Skatt utgår på penningvinster med trettio procent av vinstens värde. Den som anordnar lotteriet är skattskyldig. Skatt skall dock inte betalas med högre belopp än att av vinsten återstår etthundra kronor. Vid beräkning av skattebeloppet skall i vinstens värde inräknas den skatt som belöper på vinsten. Skatt utgår inte när vinsten utgörs av annat än pengar. Skatt skall inte heller tas ut på vinst som inte löses ut eller som utfaller på osåld lott. Skattesatsen är fyrtio procent på vinster i vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa. Vid lotterier anordnade av en sådan ideell förening som avses i 11 § lotterilagen är även penningvinster befriade från skatt.

Lagen om totalisatorskatt gäller t.o.m. utgången av år 1990. Skatt erläggs för insatserna på sådan totalisatorvadhållning vid offentliga trav- och galopptävlingar för vilka tillstånd krävs enligt lotterilagen. ATG är ensam skattskyldig. Skattskyldighet inträder när vinstuträkning sker. Skatten tas ut med 11 % av insatserna upp till ett i lagen angivet grundbelopp för vart och ett av åren 1984-1990 och med åtta procent av insatserna därutöver. Grundbeloppet för år 1990 är 3 500 milj. kr.

2.8.2 Rutiner för inbetalning av skatt och överskott

För Penninglotteriets del tillämpas ett särskilt datorprogram i samband med dragningarna som räknar ut hur mycket som skall betalas i vinstskatt. Detta belopp meddelas i brev till riksskatteverket. 24 dagar efter varje dragning upprättas en deklaration över skatten som tillställs riksskatteverket. Vinstskatten levereras in via postgiro.

Ett år efter respektive dragning, efter det att länsstyrelsens kontrollanter reviderat dragningsresultatet bl.a. med hänsyn till outtagna vinster, kräver Penninglotteriet restitution från riksskatteverket på inbetald skatt för vinster som ej inlösts.

När det gäller inleverans till staten av överskottet tillämpas följande rutin. En månad efter dragningen skall ett belopp inbetalas à conto, som tillhopa med skatteinbetalningen utgör 40 % av bruttoförsäljningen för resp. lotteri.

Tipstjänsts hantering av vinstskatt, överskottsmedel och aktieutdelning går till på följande sätt.

Beträffande vinstskatten gör Tipstjänst deklarationer för varje avslutat spel. Det innebär normalt 20-25 deklarationer per vecka. Inbetalningar till RSV görs 25 dagar efter det att varje spel är avslutat via Postgirots skattegirot rutin.

Vad gäller överskottsmedel inbetalas dessa via två förskottsinbetalningar per den 30 juni och per den 31 december varje år samt en slutinbetalning efter

det att bolagsstämman fastställt årets vinst, vilket normalt sker i början av juni.

Förskottsinbetalningarna skall utgöra 30 % av omsättningen på Lotto, Joker, Flax och Extratips och 20 % av omsättningen på Stryktips och Måltips.

På Oddsetspelen görs ingen förskottsinbetalning.

Inbetalningarna görs via postgiro till Kammarkollegiet. För 1989 inbetalades 1 072 milj. kr. i förskott och 249 milj. kr. beräknas inbetalas i slutinbetalning. Staten erhåller också i samband med slutinbetalningen sin aktieutdelning på 5 000 kr.

ATG deklarerar för varje månad den totala spelomsättningen för banspel och förtidsspel sammantaget utan någon uppdelning på olika tävlingsdagar eller spelformer. I deklarationen upptas omsättningen för alla tävlingsdagar som avhållits under månaden, medan eventuellt mottaget förtidsspel till tävlingsdagar nästföljande månad upptas i nästa månads deklaration. Deklarationen skall vara riksskatteverket till handa senast den tionde i månaden efter beskattningsmånaden och samma dag skall på omsättningen belöpande skatt vara insatt på riksskatteverkets postgirokonto.

2.9 Internationell utblick

2.9.1 Lotteriregleringen inom de nordiska länderna

Penninglotterier

Penninglotteri har i Danmark bedrivits av staten sedan år 1754. Lotteriformen regleras i särskild lag från den 6 mars 1869 om Klasselotteriets ordning m.m.

Lotteriet, som kallas Det Kgl Köpenhavnske Klasse-lotteri, drivs av ett för ändamålet inrättat direktorat. Försäljningen sker via auktoriserade kommissionärer, vilka står under direktoratets kontroll. Närmare bestämmelser för lotteriet utfärdas av Skattedepartementet i en särskild plan för Klasselotteriet. Behållningen tillfaller staten.

I Finland finns en lotterilag, antagen den 1 september 1965. Penninglotterier anordnas av det statliga bolaget Veikkaus AB genom att ministeriet för inrikes ärendena beviljar detta bolag koncession med ensamrätt för viss tid, dock längst tio år åt gången. Avkastningen fördelas av undervisningsministeriet såsom understöd för idrott, fysisk fostran samt för stödjande av vetenskap och konst.

Penninglotteriet i Norge, Det norske Penge-lotteri, regleras i en särskild lag av den 17 juli 1925. Lotteriet skall drivas av en särskild kommitté enligt villkor reglerade i kontrakt. Av lotteriets omslutning skall 50 % delas ut som vinstmedel. Samma utdelningsprocent gäller för det norska spelet Flax. Behållningen tillfaller ändamål som stortinget bestämmer.

Lotterivinster på penninglotterier i Danmark och Norge är skattefria. Finland däremot tar ut en lotteriskatt, med 20 % på vinster mellan 50 och 2 000 mk, med 25 % på vinster mellan 2 000 mk och 20 000 mk och med 30 % på vinster mellan 20 000 mk och 200 000 mk. För vinster över 200 000 mk tas lotteriskatt ut med 35 %.

Tips

Tips infördes i Danmark år 1948. Nu gällande bestämmelser återfinns i "lovbekendtgørelse" nr 187 den 16 mars 1989.

Enligt lagen skall verksamheten drivas av ett särskilt aktiebolag, kallat Dansk Tipstjeneste A/S, i vilket staten äger 70 % av aktiekapitalet och vissa idrottsförbund resten.

Av insatserna - efter särskild radavgift till staten - skall 45 % återgå till deltagarna i form av vinster. Högsta vinst per enkelrad är 100 000 Dkr.

I Finland har tips förekommit sedan år 1940 och den nu gällande förordningen om vadhållning vid idrotts-tävlingar är från den 17 december 1965. Förordningen reglerar även s.k. lotto eller nummertippning. Tips-verksamhet får bedrivas för anskaffande av medel till främjande av idrott och fysisk fostran, samt för stödjande av vetenskap, konst och ungdomsfostran. Tillstånd kan endast beviljas ett för ändamålet bildat bolag, det helstatliga OY Veikkaus AB. Tillståndet gäller för femårsperioder.

Tips regleras i Norge i särskild lag om tippning i samband med idrottstävlingar från den 21 juni 1946. Konungen kan ge tillstånd till att ett särskilt bildat aktiebolag, Norsk Tippning A/S, förmedlar tips i samband med idrottstävlingar. Aktier får tecknas av staten och idrottsorganisationer som regeringen godkänner. Konungen utser styrelsen för bolaget. Av verksamhetens överskott skall 35 % tillfalla idrottsliga ändamål och 65 % vetenskapliga. Av hela insatsbeloppet skall minst 30 % delas ut som vinster. Verk-

samheten står under kontroll av en särskild kommitté.

Vinst från Norsk Tipping är skattefri. Vinst från tips i Danmark beskattas med 15 % om vinsten är högre än 200 Dkr. I Finland tas en lotteriskatt ut på tipsvinster. Skatteskalan är densamma som för penninglotteri. Lotteriskatten i Finland är numera i sin helhet en statsskatt.

Totalisatorspel

Totalisatorspel har förekommit i Danmark sedan slutet av förra århundradet. Tillstånd beviljas av skatteministern. Hittills har totalisatorspel beviljats vid vadhållning i samband med trav och galopp, cykeltävling samt kappflygning med brevduvor. Totalisatorspelets räkenskaper skall underställas skattedepartementet för kontroll.

Vid vinnare- och platsspel skall minst 80 % av insatserna återgå till spelarna samt vid kombinerat spel 70 % och vid V5-spel 60 %. Av vinstavdraget skall i princip staten erhålla skatt motsvarande 1 % av omsättningen på vinnare och plats, 10 % på Komb och Trio samt 15 % på V65. Staten betalar emellertid tillbaka till sporten vissa belopp per tävlingsdag till prispengar, vilket medför att i praktiken skatt betalas endast av de tre största banorna, och även på dessa med betydligt lägre effektiv beskattning än grundprocenten.

I Finland regleras totalisatorspelet i förordningen den 4 mars 1966 om vadhållning vid hästtävlingar. En motsvarande förordning fanns dock redan år 1927.

Totalisatorspel får bedrivas endast efter tillstånd från regeringen. Tillstånd för banspel har med ensamrätt beviljats den registrerade centralorganisationen för hästsport och hästavel, Suomen Hippos. I tillståndet till banspel som ges för högst fem år anges på vilka orter totalisatorspel får anordnas, samt insatsens storlek. Förtidsspelet V5 arrangeras av Veikkaus, finska Tipstjänst, som har ensamrätt på allt spel ute i samhället förutom myntspel.

Av insatserna skall i Finland 79 % återgå till spelarna på vinnare, plats och kombinerat, medan 63 % återgår på V4 och 65 % på V5. Behållningen fördelas mellan staten och den anordnande organisationen enligt en särskild skala som varierar för olika skikt av dagsomsättningen. På vinnare, plats och V4 utgår en omsättningsskatt på i genomsnitt cirka 5 % + 5 % vinstskatt. På V5 utgår 9 % omsättningsskatt + lotteriskatt på vinster över 200 mark. Statens andel fördelas i sin tur av jord- och skogsbruksministeriet för främjande av hästuppfödning och för stödjande av hästidrott.

I Norge får vadhållning med totalisator anordnas av travsällskap som godkänts av Lantbruksdepartementet. Norsk Jockeyklubb har dessutom tillstånd att arrangera totalisatorspel vid galopp tävlingar. Verksamheten regleras i lag den 1 juli 1927. Tillstånden beviljas av Konungen och gäller för en femårsperiod. Vadhållningsreglemente fastställs av lantbruksministeriet. Detta reglemente innehåller bl.a. regler om vinstfördelning, tillsyn och kontroll.

V6-spelet arrangeras i Norge av stiftelsen Rikstoto som är bildad med representanter för staten och trav-

och galoppsporten. Uppläggningsen motsvarar i stort det svenska V65-spelet med postverket som huvudombud. Även i Norge förbereds nu en terminalisering av förtidsspelet.

Enligt 1927 års lag skall i Norge 70 % av omsättningen på vinnare, plats, tvilling (komb) och trippel återgå till spelarna i form av vinster. För V5 och V6 gäller 65 %. Av vinstavdraget på 30 till 35 % utgår i skatt 1,5 % på alla spelformer, medan resten tillfaller sporten.

2.9.2 Lotterireglering i vissa andra länder

Liksom sker i Sverige regleras inom de västeuropeiska länderna riksomfattande spel normalt genom regeringsbeslut på stats- eller delstatsnivå. Det går att särskilja två huvudlinjer när det gäller statsinkomsterna från spelen. Enligt den ena linjen beskattas spelen och enligt den andra är spelen skattefria men spelets överskott skall levereras in till staten. Det senare tillämpningssättet gäller framför allt de lotterier som regleras direkt av resp. finansdepartement (motsvarande).

I Västtyskland beskattas inte tipset. Stryktips och Lotto har 50 procents vinståterbetalning på omsättningen. Vad gäller totalisatorspel vid hästtävlingar utgår 16 2/3 % omsättningsskatt till staten, men av skatten återbetalas upp till 96 % till sportens organisationer för fullgörandet av deras uppgifter. Västtyskland reglerar lotterier på delstatsnivå. Det sydtyska klassenlotteriet t.ex. beskattas genom en lotterivinstskatt om 16 2/3 %. Vinståterbetalningen uppgår till mellan 35 och 50 %. För det nordtyska

lotteriet tillämpas en bruttovinstskatt.

Den engelska spelmarknaden är beträffande företrädesvis fotbollstipset beskriven närmare i avsnittet 2.9.4. Omsättningsskatten uppgår till 42,5 % på de tre spelen Fotbollstips, Spot the ball samt Treble Chance. Vinståterbetalningsprocenten är 29, 35 resp. 40. Av influtna medel betalar den private ägaren av spelorganisationen 21 % till fotbollsförbundet.

Totalisatorspelet i England sker genom banspel och förtidsspel. Nästan allt förtidsspel går genom bookmakers som omsätter ca 30 miljarder kr. per år. Vinstavdraget (delen av omsättningen som täcker administrationskostnader, skatt m.m.) bestäms av bookmakers själva. Bara 1 % av omsättningen går tillbaka till hästsporten.

Banspelet har hög vinståterbetalningsprocent. Den varierar mellan 71 och 84 %. Det utgår ingen skatt på banspelet. På förtidsspelet betalas en skatt på 8 % av omsättningen.

Det schweiziska landslotteriet regleras genom interkantonal bestämmelser och överskottet tillfaller i sin helhet staten. Vinstandelen till lottköparna är 50 % av omsättningen. För stryktips, lotto och joker är vinståterbetalningsprocenten lika hög. Dessa senare spel beskattas emellertid genom en vinstskatt. Förmånstagare är idrottsrörelsen samt vissa sociala och kulturella ändamål.

Det belgiska nationallotteriet är ett spel som tillhandahålls direkt från finansministeriet. Vinsten beskattas inte. Av omsättningen utbetalar staten omkring 30 % (vilket motsvarar hela nettovinsten)

till allmännyttiga ändamål. För stryktipset, lotto och joker är vinstandelen 50 % av omsättningen. För s.k. skraplotteri är den 60 %.

För Nederländerna gäller att statslotteriet beskattas med en vinstskatt på 25 % på vinster över 1 000 floriner. Vinstandelen som går tillbaka till lottköparna uppgår till 70 % av omsättningen. Idrotten och kulturen delar på överskottet som samlas upp i en särskild fond. Idrotten tar därvid tre fjärdedelar.

De franska spelen stryktips och lotto har en vinståterbetalningsprocent som uppgår till 53. Spelen beskattas genom en progressiv vinstskatt på mellan 5 och 30 % beroende på vinsternas storlek.

Totalisatorspelet har en vinståterbetalning som varierar mellan 64 % och knappt 80 %. Banspelet har högst vinståterbetalning medan förtidsspelet Kvartett har det lägsta. Banspelet beskattas med drygt 9 % av omsättningen, medan mellan 10 och 12 % återgår som bidrag till hästsporten. För förtidsvad är motsvarande siffror ca 18 % i skatt och 10 % till sporten.

För Spanien gäller att vinstandelen för de landsomfattande spelen varierar mellan 45 % till 70 % av omsättningen. Nettovinsten överförs i sin helhet till den spanska statskassan.

2.9.3 Utländska spel och lotterier i Sverige

Gällande reglering

Något förbud råder inte att här i landet delta i utländska lotterier. Däremot är det förbjudet att

främja deltagande i ett utländskt lotteri. Det har sålunda sedan länge ansetts angeläget att man så långt som möjligt försöker förhindra att utländska lotterier bjuds ut på den svenska marknaden. Vid valet av åtgärder har man beaktat, förutom att det inte råder något förbud mot att delta i de utländska lotterierna, bl.a. att Sverige genom att åta sig förpliktelserna i OECD:s kapitalliberaliseringsstadga (B-listan XI.G. Gaming) gått med på att medge överföring av spelvinster.

Redan före 1982 års lotterilag gällde förbud att främja deltagande i utländska lotterier bl.a. genom att utbjuda eller avyttra delaktighetsbevis i lotterierna, uppbära insatser i lotterierna eller genom att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande lotterierna. Den nya lagen innebär inte någon väsentlig ändring i sak även om den nya lagtexten är mer kortfattad.

I 19 § lotterilagen anges sålunda endast att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri, som inte är tillåtet, eller i ett utom landet anordnat lotteri.

I specialmotiveringen sägs bl.a. följande (prop. 1981/82:170):

Den sakliga innebörden avses, bortsett från vad som nyss sagts om yrkesmässighet m.m., vara oförändrad. Främjande av deltagande i ett otillåtet lotteri eller i ett utländskt lotteri kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att utbjuda, avyttra eller tillhandahålla lotter, genom att uppbära eller förmedla insatser eller genom att förmedla vinster. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen kan

normala betalningsuppdrag av det slag som utförs bl.a. av postverket och bankerna, liksom f.n. enligt LF, inte anses som otillåtna enligt 19 §. Ett främjande av deltagande i ett lotteri bör också kunna ske exempelvis genom annonsering eller annan spridning av meddelanden om lotteriet.

Omfattning av utländska spel

Lotter i de tyska klasslotterierna säljs via kommissionärer som, när de vänder sig till den svenska marknaden, adresserar erbjudandena personligt i neutrala kuvert med reklammaterial tryckta på svenska. Betalningen föreslås ske per internationell postanvisning, bankanvisning eller check. Utbetalning av eventuell vinst erbjuds ske antingen i Sverige, genom insättning på ett bankkonto i Västtyskland eller kontant genom personlig avhämtning. Klasslotterierna marknadsförs i Sverige även genom annonsering i utländska tidningar som säljs i landet.

Vissa engelska tipsbolag vänder sig på samma sätt som de Västtyska klasslotterierna till den svenska marknaden. I neutralt kuvert, personligt adresserade, sänds tipskuponger och reklammaterial - tryckta på svenska - tillsammans med ett returkuvert med tack-adress till tipsföretaget. Spelaren uppmanas att betala insatsen på internationell postanvisning och bifoga detta postkvitto med tipskupong till tipsbolaget i nämnda returkuvert.

Regler i vissa andra länder

I Danmark är det enligt lovbekendtgörelse nr 348 av

den 3 augusti 1967 förbjudet att förmedla deltagande i utländskt tips samt förbjudet att delta i sådan tippning. Främjande och insamling av insatser i utländska lotterier är förbjudet enligt 1869 års lotterilag. Det är även förbjudet att kungöra vinstplaner för utländska lotterier i inländska tidningar eller på annat sätt sprida kännedom om dem.

I Finland förbjuder 1965 års lotterilag försäljning eller främjande av försäljning av utländska lotterier. Enligt stadgandena i förordningarna om vadhållning vid idrotts- respektive hästtävlingar är det förbjudet att mottaga eller förmedla insatser till vadhållning i utlandet eller på annat sätt främja sådan.

I Norge är försäljning av utländska lotterier inom landet förbjudet enligt 1939 års lotterilag. Det är även förbjudet att i tidningar och tidskrifter kungöra eller på annat sätt sprida upplysningar om vinstplaner i utländska lotterier, försäljning av sådana lotter eller inlösen av utfallna vinster i sådana lotterier. Lotterilagen innehåller även en bestämmelse att korsband, som kan antas innehålla cirkulär eller meddelanden från utländska lotterier eller deras ombud, skall undersökas och, om antagandet bekräftas, returneras.

I Storbritannien är det enligt Betting, Gaming and Lotteries Act av år 1963 förbjudet att främja eller på annat sätt, genom distribution, annonsering m.m. verka för deltagande i utländska lotterier. Det är även enligt samma lag förbjudet att föra ut medel ur landet som betalning för insats i sådant lotteri.

2.9.4 Beskrivning av spelmarknaden i England

Fotbollstips arrangeras av några olika privata företag. Den dominerande spelformen är Treble Chance som påminner mycket om det numera i Sverige nerlagda

Poängtipset. Vinnarnas andel i Treble Chance är cirka 40 %.

Från svensk synvinkel kan man dela in bookmakingen i två kategorier, nämligen de som arbetar på den inhemska marknaden samt de som driver verksamheten med England som bas för att i huvudsak bedriva verksamhet i andra länder (däribland Sverige).

A. Bookmaking på Englandsmarknaden

Bookmakers i England omfattar allt från storföretag med mångmiljardomsättningar till småföretag med endast ett vadhållningsställe.

Verksamheten omfattar vadhållning på i huvudsak galopp, hundkapplöpning och idrott (i huvudsak fotboll). Förhållandet mellan omsättningarna för de olika verksamhetsgrenarna är ungefär enligt följande: galopp 70 %, hundkapplöpning 25 % och fotboll 5 %. Vad gäller bookmakingen på fotboll är skatten 10 % och spelaren kan vid vadhållningstillfället välja om han vill betala skatt på insatsen eller på eventuell vinst. Vadhållningen går till på motsvarande sätt som på Oddset dock med den skillnaden att man på de spel som i Sverige kallas Matchen och Toppen använder sig av fasta odds.

B. Bookmaking med England som bas

Det finns några etablerade företag som bedriver verksamhet helt inriktad mot länder utanför England. Huvudmarknaderna torde vara de skandinaviska länderna samt Västtyskland.

Verksamheten är i första hand inriktad på motsvarande spel som finns på Oddset. Man har också vadhållning på hästar. Man har engelska bookmakinglicenser och betalar skatt enligt engelska regler.

En jämförelse av de villkor som dessa bolag ger till spelarna vad gäller Lången, som ju är det dominerande spelet, visas i följande tabell:

Avdrag per oddskombination		Spelarnas teoretiska nettoandel	
		Trippel	Fyrling
Tipstjänst	20 %	51,2 %	41 %
Engelska bolag	ca 12 %	61,3 %	54 %

När det gäller nettoandel till spelarna har alltså de engelska bolagen ca 10 procentenheter högre andel än de svenska motsvarigheterna.

3.1 Allmänt om regleringen av spel och lotterier

3.1.1 Inledning

I detta kapitel behandlas den historiska bakgrunden till nuvarande regler för beskattning av vinster på spel som anordnas av Penninglotteriet, Tipstjänst och ATG. Nuvarande regelsystem är som tidigare nämnts beträffande Tipstjänst och Penninglotteriet lagen om skatt på lotterivinster och beträffande ATG lagen om totalisatorskatt.

Syftet med redovisningen är främst att påvisa de överväganden som förekommit med avseende på de olika bolagen (och deras olika spelformer) när det gäller bl.a. val av beskattningsmetod, beskattningens höjd och vinstandelens storlek.

Det finns anledning att redan här peka på några omständigheter som torde ha haft betydelse vid utformningen av beskattningen. Sålunda har samtliga tre bolag haft föregångare som varit privata. Vidare är att märka att penninglotterier fanns redan vid tillkomsten av 1928 års lag, medan tipsspelet i allt väsentligt utvecklats efter lagens införande (spelet sanktionerades först år 1934). När det gäller

totalisatorspel på hästar har sådant förekommit - med stöd av tillstånd från det allmänna - sedan år 1923. Beskattning infördes emellertid först genom 1984 års lag. Tidigare bestämde regeringen i samband med tillståndsgivningen att viss del av vinsten skulle betalas in till statsverket (totalisatoravgift).

I det följande behandlas först allmänt de olika tillståndsförfattningar som gällt sedan 1800-talet. Därefter behandlas 1928 års lag samt i tur och ordning de närmare förhållandena för Penninglotteriet, Tips-tjänst och ATG. Efter detta behandlas beskattningen i övrigt av spel o.d. Till sist dras vissa slutsatser med tanke på utredningens fortsatta överväganden.

3.1.2 Tillståndsförfattningarna

Genom Kungliga förordningar stadgades förbud mot spel, särskilt så kallade äventyrliga spel, redan från början av 1700-talet. Vid seklets mitt hade emellertid mera affärsinriktade idéer vunnit insteg i samhälls-

synen i så motto att man funnit att lotterier kunde tjäna statsnyttan genom beskattning. På den vägen är det fortfarande.

Det äldsta svenska lotteriet kom till år 1758. Då inrättades ett statslotteri samt ett premieobligationslotteri, det senare främst för att bygga upp krigsmakten.

Enligt förordningen den 21 mars 1844 om förbud mot lotteriinrättningar samt mot försäljning av lotter för in- och utländska lotteriers räkning, gällde ett principiellt förbud mot lotterier anordnade för

allmänheten. I vissa fall kunde lotteri få anordnas för välgörande ändamål eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare. Tillstånd till ett sådant lotteri skulle beviljas av länsstyrelsen.

En ny lotteriförordning kom till den 6 augusti 1881 och benämndes Kungl. Maj:ts förordning om förbud mot lotterier och andra dylika företag samt mot försäljning av lotter för in- och utländska lotteriers räkning. Efter beslut om vissa ändringar fick länsstyrelsen befogenhet att lämna tillstånd till även andra allmännyttiga ändamål än välgörenhet och konst. För större lotterier krävdes dock tillstånd av Kungl. Maj:t.

Vid sidan om 1881 års förordning infördes den 4 februari 1898 en förordning angående förbud mot anordnande av vadhållning med totalisator. Enligt förordningen fick vid kapplöpning eller annan tävlan inte anordnas sådan vadhållning för allmänheten.

1923 upphävdes 1898 års förordning och en ny kungörelse utfärdades i ämnet (1923:87). I den nya kungörelsen öppnades möjlighet för Kungl. Maj:t att ge vadhållningstillstånd till föreningar eller andra sammanslutningar som hade till ändamål att för hästavelns främjande hålla offentliga kapplöpningar. Som ytterligare villkor gällde att den uppkomna vinsten av totalisatorn - med av Kungl. Maj:t bestämt skäligt avdrag för omkostnaderna - skulle inbetalas till statsverket för att användas till understöd av landets hästavel.

Sedan illegalt fotbollstips börjat få stor spridning i landet ersattes 1923 års kungörelse med en ny förordning (1934:237) angående vadhållning i samband

med tävlingar. Syftet med den nya författningen var främst att effektivisera förbudsreglerna. Samtidigt öppnades emellertid möjlighet för Kungl. Maj:t att ge tillstånd till totalisatorvadhållning för annat än hästkapplöpningar. Författningsändringen redovisades för riksdagen (prop. 1934:231). Det antydde därvid att tillstånd kunde komma i fråga för tips. I själva verket var då Aktiebolaget Tipstjänst under bildande och bolaget fick tillstånd att anordna vadhållning under hösten samma år. Bolaget var vid den tiden privatägt, men staten hade ett avgörande inflytande på vinstfördelning m.m.

Efter några år ändrades tillståndsbestämmelserna på nytt. Den 1 januari 1940 trädde lotteriförordningen (1939:207) i kraft. 1881 års lotteriförordning och 1934 års förordning om vadhållning ersattes i och med detta av en enda förordning.

1939 års förordning fanns kvar till år 1982 då den ersattes av lotterilagen (1982:1011). Den nya lagen bygger i väsentliga delar på tidigare ordning. Tillstånd krävs i princip för lotterier som riktar sig till allmänheten och där priserna utgörs av pengar. Vidare är huvudregeln alltså att behållningen skall tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna. Några bestämmelser om vinstandelen i lotterierna, dvs. förhållandet mellan insatsernas och vinsternas värde finns inte i lagen. I förarbetena (prop. 1981/82:170) sägs emellertid att en grundprincip dithills varit att minst hälften av lotternas omslutning bör återgå till lottköparna i form av vinster. Departementschefen uttalar i propositionen (s. 52) att lotterianordnarna så långt det är möjligt bör beakta denna grundprincip vid uppläggningsen av lotterierna. När tillstånd meddelas bör villkor av

det slaget kunna ställas upp menade departementschefen.

3.1.3 1928 års lag om lotterivinstskatt

I samband med antagandet av kommunalskattelagen (1928:370) infördes en särskild lotterivinstskatt enligt förordningen (1928:376) om särskild skatt å vissa lotterivinster. Tidigare hade lotterivinster beskattats enligt inkomstskattelagarna, men skatteplikten togs bort i den nya kommunalskattelagen. Mot denna bakgrund skulle en del av den nya lotterivinstvinstskatten gå till skatteutjämning till kommunerna.

Lotterivinstskatten skulle tas ut på vinster i svenskt penninglotteri och på vinster på premieobligationer. Vadhållning medelst totalisator undantogs uttryckligen från förordningens tillämpningsområde. Skatt utgick på vinster som översteg 25 kr. och skatten utgjorde 10 % av vinstens belopp. Lotteriets anordnare var skyldig att vid vinstutbetalning innehålla skatten och därefter inleverera den till statsverket.

1924 års skatteberedning, vars förslag låg till grund för 1928 års lag, redovisade följande uppfattning om skattesatsen.

Skattesatsen för vinster i penninglotteriet borde enligt skatteberedningens mening bestämmas så, att den ungefärligen motsvarade vad vinnarna skulle haft att i genomsnitt erlägga i stats- och kommunalskatt för sina vinster, därest dessa tagits till taxering i vanlig ordning. Härvid hade man att taga hänsyn till att den ojämförligt största delen av spelarna och alltså även av vinnarna torde vara att finna bland

personer med relativt obetydlig annan inkomst och att i följd härav progression i regel förekomme blott i fråga om de högre vinsterna. Därjämte borde skattesatsen icke sättas alltför hög för att icke försvåra konkurrensen med de utländska lotterierna. Med hänsyn till de nu anmärkta förhållandena torde en skattesats motsvarande 10 procent av vinstbeloppet kunna anses lämpligt avvägd. Denna skattesats erbjöde jämväl obestridliga fördelar därutinnan, att den medförde minsta svårigheten vid skattens uträknande och att man vid vinsternas utbetalande icke behövde röra sig med alltför ojämna belopp.

Beredningen föreslog emellertid till slut en degressiv skala med hänvisning till att olika skattesatser annars skulle komma att gälla om man beaktade insatsen.

Departementschefen konstaterade att skälen för en degressiv skala gällde bara småvinster och föreslog i stället skattefrihet för småvinster (25 kr.) och en fast procentsats (10).

Skattesatsen har sedermera höjts vid ett par tillfällen. Första gången var 1942 (prop. 1942:213), då skatten höjdes till 20 %. Departementschefen uttalade därvid bl.a. följande i propositionen (s. 27).

Då i samband med införandet år 1928 av den särskilda lotterivinstbeskattningen skatten bestämdes till 10 procent av vinstbeloppet motiverades detta väsentligen därmed, att en dylik skattesats ungefärligen motsvarade vad vinnarna då skulle haft att i genomsnitt erlägga i stats- och kommunalskatt för sina vinster därest dessa tagits till taxering i vanlig ordning. Med hänsyn till den skärpning av den allmänna beskattningen som sedermera vidtagits, och jämväl till det alltjämt förefintliga behovet för staten av ökade skatteintäkter, synes det både rättvist och lämpligt att en däremot svarande skärpning av lotterivinstbeskattningen med det snaraste genomföres.

Andra gången som skattesatsen ändrades var 1958 (prop. 1958:53), då skatten höjdes till 30 %. Därvid anförde departementschefen bl.a. följande i propositionen (s. 14).

Med hänsyn till den allmänna inkomstutvecklingen och de nuvarande inkomstskattesatserna kan med fog göras gällande, att den 20-procentiga lotterivinstskatten numera är för låg. Det har därför förelegat enighet om att skattesatsen bör höjas till 30 procent, vilken skattesats bättre torde motsvara den skattebelastning som flertalet lotterivinnare skulle fått vidkännas om vinsterna inkomstbeskattats.

Från skattehöjningen synes dock böra undantas vinster på premieobligationer; hit är även att hänföra vinsterna på skattepremieobligationer. Dessa vinster utgör närmast en ränta på sparat kapital och uppbäres till icke ringa del av småsparare. För att främja sparandet har införts en rätt till s.k. sparavdrag vid inkomsttaxeringen, 300 kr. för ensamstående och 600 kr. för makar. En viss motsvarighet till sparavdraget skulle erhållas i fråga om premieobligationerna, därest obligationsvinsterna undantas.

Vidare skall påpekas att undantaget i 1928 års lag beträffande totalisatorvadhållning ganska snart begränsades till att gälla totalisatorvadhållning vid hästtävlingar (prop. 1935:432). Ändringen gjordes för att tipsvinster skulle omfattas av lotterivinstskatten. I den promeroria som låg till grund för ändringen anfördes i fråga om skattesatsen (prop. s. 10) bl.a. följande som är av principiell betydelse för de fortsatta övervägandena.

Fråga är nu, om den särskilda skatt, som bör utgå å tippningsvinster liksom för vanligt penninglotteri skall utgå med 10 procent eller om en skärpt skattesats bör tillämpas i avseende å ifrågavarande vinster. För jämförelsens skull

må först här erinras att i det svenska penninglotteriet till spelarna av de samlade insatserna, däri inberäknat stämpeln å 20 procent av lottsedeln belopp, utgå 63.83 procent, att vid totalisatorspel 80 procent av insatserna fördelas mellan vinnarna, samt att vid den av aktiebolaget Tips-tjänst anordnade vadhållningen endast 50 procent av insatserna gå till vinnarna. I samtliga fallen tillfaller största delen av lotteriernas nettovinst staten eller ändamål, som troligen annars måst i viss utsträckning lita till understöd av allmänna medel (kulturella ändamål, hästaveln, idrotten). Det nettobelopp som undandrages vinnarna i olika former, inklusive skatter, är sålunda särskilt stort beträffande tippningen. Frågan hur mycket som behålles av insatserna är beträffande ett vanligt penninglotteri ej av omedelbar betydelse för just den som vunnit en viss vinst (på förhand fixerad till beloppet), utan endast för vinsternas antal och storlek. Beträffande tippningen, som bygger på totalisatorprincipen, förhåller det sig däremot så att en minskning av bolagets (idrottens) andel i insatserna omedelbart skulle ha medfört en höjning av vinstbeloppet för den specielle vinnaren. Bestämmandet av en hög procent av den andel av insatserna, som behålles av bolaget, verkar alltså på samma sätt som en beskattning av vinsten. Då nu i detta fall berörda andel satts så hög som 50 procent, skulle möjligen en högre skatteprocent å vinsten än den som gäller för lotterivinster synas obillig. För den stora allmänheten kan det också synas omotiverat, om vinster av samma typ beskattas olika. Att resonemanget ej bör tillmätas alltför stor betydelse torde emellertid framgå därav, att det skulle leda till lägre beskattning av vadhållningsvinster än av vanliga lotterivinster eller rent av fullständig skattefrihet för de förra, vilket förefaller onaturligt. I själva verket synes frågan om beskattningen böra bedömas med hänsyn till vinsternas storlek utan hänsyn till hur stor del dessa utgöra av de samlade insatserna.

Nu synas sakligt starka skäl tala för en ej alltför lindrig särbeskattning av tippningsvinsterna. Det är ju ej meningen att skattens uttagande i särskild ordning skall innebära ett skatteprivilegium för vinnarna. Då fråga ofta är om rätt stora vinstbelopp i skilda delar av riket, delvis helt säkert med hög kommunalskatt,

och man åsyftar att särbeskattningen skall ersätta den vanliga skatten, är onekligen en skattesats av 10 procent alltför låg och en beskattning av omkring 20 procent mera naturlig. En skatt av dylik storleksordning torde beträffande flertalet vinnare, som ej erhålla helt små vinster, kunna antagas ungefärligen motsvara deras nuvarande belastning av inkomstskatt i olika former. Att så hög skatt tills vidare icke uttages å de lotterivinster, som nu omfattas av 1928 års förordning, utgör ej något avgörande skäl mot en sådan skatteprocent vid införande av den nya beskattningen. En synpunkt, som därvid kan förtjäna ett visst avseende, torde vara den, att med hänsyn till den faktiskt förefintliga konkurrensen med utländska lotterier, vars vinster, om de gå till Sverige, i största utsträckning undgå beskattning, en ökning av den nuvarande procentsatsen beträffande det svenska penninglotteriet möjligen skulle vara riskabel. Önskar man, att beskattningen skall verka snarare prohibitiv än uppmuntrande, är även ur denna synpunkt en särskild högre skattesats att föredraga. Vid jämförelse med penninglotteriet bör även beaktas, att stämpelbeskattningen med 20 procent å lottprisen för detta lotteri i verkligheten drabbar hela kategorien av vinnare, och att de belopp, som i form av skatt uttages av dessa såsom hel kategori, därför äro väsentligt högre än den särskilda skatten å lotterivinster. Och om man tager hänsyn till de individuella vinnarna kan det antagas, att i penninglotteriet beträffande det övervägande flertalet av dem nettovinsterna äro jämförelsevis mindre på grund av de betydande avbränningarna för lottköp vid systematiskt spel, som torde vara det allmännast förekommande. Vid tippningen utgör vanligen det erhållna beloppet till allra största delen ren nettovinst, enär kostnaderna för varje tippare nästan genom gående äro av mindre storleksordning i förhållande till vinsten.

Med hänsyn bland annat till sålunda anförda synpunkter uttalas i promemorian den uppfattningen, att skatteprocenten för tippningsvinster borde bestämmas till 20 %. Såsom fallet vore beträffande lotterivinster syntes vinster ej överstigande 25 kr. lämpligen böra untantagas från beskattningen.

Departementschefen anförde sedan i prop. 1935:432 bl.a. följande (s.14).

För egen del vill jag förorda det i förenämnda promemoria framlagda förslaget att beskatta tippningsvinster i samma ordning som vinster i penninglotteriet och vinster å premieobligationer samt att sålunda undantaga dem från den vanliga inkomstbeskattningen. I samtliga de avgivna yttrandena har också en sådan anordning tillstyrkts. I fråga om skattesatsen har överståthållarämbetet, liksom även aktiebolaget Tipstjänst, uttalat betänkligheter mot att för tippningsvinsterna bestämma en så hög allmän skattesats som 20 procent samt särskilt framhållit, att anledning saknades att beskatta tippningsvinster hårdare än vanliga lotterivinster. Jag kan för min del ansluta mig till den meningen, att det är lämpligast ha samma skattesats för dessa olika slag av lotterivinster, men kan å andra sidan icke bortse från att en skattesats å 10 procent numera är väl låg för att någorlunda motsvara den genomsnittliga vanliga inkomstbeskattningen till stat och kommun. En höjning av skattesatsen i fråga om alla slagen av lotterivinster torde därför böra övervägas, och därvid synes även böra beaktas det av överståthållarämbetet i dess yttrande framförda förslaget om differentiering av skattesatsen. Då jag emellertid icke för närvarande är beredd framlägga något förslag härutinnan, anser jag skattesatsen för tippningsvinsterna nu böra bestämmas till 10 procent.

Det kan också nämnas att skattepliktsgränsen höjdes från 25 kr. till 50 kr. år 1966 (prop. 1966:69) och till 100 kr. år 1986 (prop. 1985/86:46).

Slutligen kan påpekas att vissa ändringar av författningsteknisk art och rörande förfarandet genomfördes år 1983 (prop. 1983/84:71). Bl.a. angavs uttryckligen vem som är skattskyldig (anordnaren).

3.2 Penninglotteriet

Penninglotterier har anordnats sedan 1700-talet, med undantag för vissa perioder då förbud mot sådana

lotterier gällt. Alla penninglotterier från 1897 till 1938, då penninglotterirörelsen förstatligades, bedrevs i privat regi med tillstånd från chefen för handelsdepartementet.

Penninglotteriet AB har sedan 1938 fått tidsbundna tillstånd av regeringen enligt 1 § lotteriförordningen (1939:207) resp. lotterilagen (1982:1011) att driva lotterier. I propositionen angående bildandet av bolaget anförde departementschefen bl.a. följande (prop. 1938:24 s. 34, 36).

I anslutning till vad jag förut anfört rörande lotteriplaner med olika lottantal föreslår jag, att Kungl. Maj:t för var och en av dessa planer från början fastställer en särskild vinstplan. Med tanke på den utländska konkurrensen synes lämpligt, att, åtminstone för den närmaste framtiden, förhållandet mellan sammanlagda vinstvärdet och sammanlagda lottvärdet fastställas till omkring 65 %, och att vinstchansen bestämmas till omkring 10 %.

I en bilaga till propositionen angavs intäkternas beräknade fördelning på olika ändamål enligt följande.

Vinnarna	58,8 %
Omkostnader	2,6 %
Allmännyttiga ändamål	14,9 %
Staten:	
- del av behållning	19,0 %
- vinstskatt	4,7 %

I en proposition år 1948 (prop. 1948:9) angående ökning av statsverkets andel i totalisator-, tips- och lotterimedel redovisades bl.a. vissa förslag från 1947 års konsumtionsskatteberedning. I beredningens

PM angavs följande fördelning av lotteriintäkterna för åren 1944-1947, nämligen

Vinster	66 %
Statsverket	31 %
Bolagets kostnader	3 %

Vidare beräknades statsverkets inkomster under nämnda år procentuellt av bruttoförsäljningen till

Andel i bruttot	31 %
Vinstutdelning	3 %
Lotterivinstskatt	10 %
Summa	44 %

I propositionen föreslogs att lottpriset skulle ökas med 20 % och att de genom höjningen inflytande beloppen oavkortade skulle tillfalla statsverket.

Sedan i vart fall år 1976 har koncessionsbesluten inneburit följande rörande vinstandelen (se SOU 1979:29): Av i lotterierna influtna medel skall, efter avdrag av vinstskatt, högst 49 och lägst 45 % av försäljningssumman utbetalas till lottköparna i form av vinster.

3.3 Tipstjänst

År 1934 fick AB Tipstjänst, som då var privatägt, tillstånd enligt 1934 års lotteriförordning att anordna vadhållning för allmänheten i samband med idrottstävlingar, dock inte hästtävlingar. Statens medinflytande i bolagets ledning var begränsat, men staten hade ett avgörande inflytande över dispositionen av bolagets vinstmedel.

År 1943 förstatligades bolaget (prop. 1943:163). I propositionen diskuterades inte närmare vinstandel eller beskattning. Det konstaterades bara att enligt bolagsordningen, som inte fick ändras utan tillstånd av Kungl. Maj:t, 50 % av insatserna skulle användas för vinstutdelning och högst 25 % disponeras för bolagets kostnader. Behållningen skulle användas huvudsakligen till idrottens främjande.

I prop. 1948:9 (jfr tidigare) konstaterades att tillståndet för åren 1943 till 1948 innebar att vinstandelen skulle vara 50 % och bolagets omkostnader högst 25 %. Enligt en tablå fördelades insatserna för 1944/45 sålunda:

Vinnarna	41,8 %
Statsverket	
Vinstskatt	7,9
Vinstmedel	33,5
	41,4 %
Omkostnader	16,8 %

I propositionen föreslogs en höjning av radpriset med 5 öre, från 25 till 30 öre, som oavkortat skulle tillfalla statsverket.

År 1978 togs radavgiften på 5 öre bort (prop. 1977/78:115). I propositionen redovisades bl.a. följande om vinstandel m.m.:

Enligt regeringens bestämmelser för Aktiebolaget Tipstjänsts verksamhet skall av tipsinsatserna - sedan de merbelopp har avdragits, som inflyter till följd av de år 1948 vidtagna åtgärderna och som oavkortat skall tillfalla statsverket - 50 % användas för vinstutdelning till deltagarna i vadhållningen. På vinster med ett värde över 50 kr. utgår vinstskatt, som dras av från vinst-

beloppet och betalas in av bolaget. Av insatsbeloppet får högst 22,5 % av disponeras för bolagets omkostnader. Bolagets årsvinst efter lagstadgad fondering och avsättning till regleringsfonden tillfaller helt statsverket.

Departementschefen anförde vidare följande i den senast nämnda propositionen (s. 3).

Jag vill nu efter samråd med chefen för budgetdepartementet föreslå att radavgiften slopas. En sådan åtgärd innebär att en större del av tipsomslutningen än f.n. kan återföras till vinnarna. Den innebär vidare administrativa förenklingar på flera håll. Om samtidigt radpriset höjs till 60 öre, kan statsinkomsterna ändå beräknas öka. Jag har härvid utgått från att verkningarna på tippningens omfattning av de båda nämnda åtgärderna huvudsakligen tar ut varandra.

Aktiebolaget Tipstjänst har lämnat vissa uppgifter som närmare belyser effekterna av de åtgärder jag nu har berört. Enligt dessa uppgifter kan vinnarnas andel av tipsinsatserna efter vinstskatt beräknas öka från 35 till knappt 39 %.

Frågan om bestämningen av vinstandelens storlek togs därefter upp i prop. 1983/84:180. Det bestämdes då att vinstandelen i fortsättningen skulle fastställas av regeringen utan att frågan redovisades för riksdagen. Gällande ordning beskrevs på följande sätt i propositionen (s. 19) angående fotbollstipset.

Enligt koncessionen för bolaget skall 50 % av insatsbeloppet i varje spelform återgå till spelarna i form av vinster. I de 50 procenten är en lotterivinstskatt om 30 % på vinster överstigande 50 kr. inräknad. Vinnarnas nettoandel blir då ca 38 % och statens andel ca 46 % av omslutningen i samtliga av bolaget anordnade spelformer.

I fråga om nyordningen anfördes i propositionen (s. 22) beträffande villkoren för fotbollstipset bl.a. följande.

Den nu nämnda ordningen tillgodoser inte helt önskemålet om en utjämning av villkoren för de olika spelformerna, främst då mellan de konkurrerande spelen V 65 och tips. För att trygga en långsiktigt gynnsam utveckling av fotbollstipset - och därmed statens intäkter därifrån - bör detta tillförsäkras en bättre konkurrenskraft, genom att spelarnas vinstandel brutto höjs från nuvarande 50 % till 60 %. Jag vill då påminna om att även fortsättningsvis en skatt på vinster över 50 kr. kommer att utgå. Förändringen innebär därför att vinnarnas nettoandel skulle öka från ca 38 % till ca. 45 %. Som jämförelse kan nämnas att enligt koncessionen för Svenska Penninglotteriet AB vinsterna i penning- och Bellmanlotterier skall vara lägst 45 och högst 49 % av försäljningssumman, vinstskatt ej inräknad. Jag bedömer att de nya villkoren kommer att medföra att AB Tipstjänsts omsättning och därmed statens andel därav även på kort sikt kommer att utvecklas gynnsamt. Frågan om vinnarnas andel vid tippning har tidigare berörts i riksdagen (prop. 1977/78:115, SkU 38, rskr. 182). Jag finner att det bör ankomma på regeringen att framdeles med stöd av lotterilagen besluta i fråga om storleken av vinnarnas andel.

3.4 Totalisatorspel vid hästtävlingar

Totalisatorvadhållning i samband med hästtävlingar har kontinuerligt förekommit i Sverige sedan år 1923. Som tidigare nämnts gavs tillstånd bl.a. under villkor att vinsten av totalisatorn efter ett skäligt - av Kungl. Maj:t bestämt - avdrag för anordnarens kostnader skulle inbetalas till statsverket. Dessa medel skulle sedan användas för understöd av landets hästavel.

Frågan om beskattning av totalisatorvinsterna vid

hästtävlingar diskuterades tidigt. Här återges vad som sägs i förenämnda prop. 1935:43 (där vinsterna från Tipstjänst föreslogs bli underkastade lotterivinstskatt).

Då det sålunda föresloges, att vinster vid visst slag av vadhållning bleve föremål för särskild beskattning, har i promemorian uppställts frågan, huruvida tillräckliga skäl allttjämt finnes att icke låta vinster vid vadhållning medelst totalisator vid hästtävlingar få en likartad behandling i skattehänseende. Därvid erinras till en början, att denna fråga varit under behandling vid förarbetena till 1928 års skattelagstiftning men att i proposition nr 213 dåvarande departementschefen i likhet med 1924 års skatteberedning och stuteriöverstyrelsen funnit övervägande skäl tala mot införande av vare sig särskild skatt eller uppgiftsplikt beträffande vinster vid vadhållning medelst totalisator. Det heter härom i promemorian, bland annat:

Skatteberedningen hade i denna del anfört i huvudsak: En dylik särskild skatt vore tekniskt lätt att anordna, enär härför endast erfordrades att innehålla en viss del av de gjorda insatserna. Härigenom komme automatiskt att ske en proportionell minskning av de olika vinstbeloppen, och man komme härigenom att med skatten direkt träffa vinnarna. Ehuru alltså uttagande av skatt vid vinstens utbetalande vore tekniskt lätt att genomföra, finnes dock andra omständigheter, som talade mot införande av en dylik särskild skatteform. Av för skatteberedningen tillgängliga uppgifter rörande vadhållning vid en del löpningar syntes framgå, att vinsterna i regel varit jämförelsevis små i förhållande till insatserna, och torde man våga antaga, att vinstbeloppen i genomsnitt utgjort omkring dubbla summan av insatserna, dvs. halva vinstbeloppet hade utgjort återbekommen insats, under det att blott återstående hälften utgjort verklig vinst. En spelare spelade i regel icke blott på en löpning om året och det torde knappast förekomma, att någon vunne i alla löpningar. Vid en sådan kvittning av vinster och förluster under ett år, som vore medgiven enligt 1927 års förslag till

kommunalskattelag, torde därför någon mera avsevärd nettovinst sällan uppstå för någon spelare. En synpunkt, som med utgångspunkter, varom här vore fråga, icke borde lämnas ur räkningen, vore den, vilken inverkan en särskild skatt å totalisatorvinst kunde beräknas hava på spelfrekvensen och därmed å statens inkomst av totalisatorspelet. Redan nu klagades enligt uppgift däröver, att så stor del av insatserna som 20 procent innehölles och undandroges spelarna, och skulle den innehållna delen ökas, skulle jämväl missnöjet ökas, och spelarna kunde icke antagas finna någon tröst i den tanken, att de undsluppe inkomstbeskattning, enär såsom förut påpekats någon vinst att inkomstbeskatta förelåge blott i undantagsfall. Med hänsyn till vad sålunda anförts syntes det vara lämpligt att icke införa någon särskild skatt på totalisatorvinst utan i förekommande fall beskatta dylik vinst såsom inkomst. - Även stuteriöverstyrelsen avstyrkte särskild skatt på totalisatorvinst, därvid styrelsen särskild påpekade de tekniska svårigheterna av en dylik skatts uttagande med hänsyn till behovet av yttersta snabbhet vid vinstresultatets uträknande och vinsternas utbetalande.

I promemorian anföres vidare i sistberörda fråga följande:

Vad angår de tekniska svårigheterna, synas dessa visserligen kunna övervinnas. Redan nu måste av insatssumman vid varje löpning frånräknas de 20 procent, som skola innehållas. Det torde ej taga avsevärt längre tid att i stället frånräkna t.ex. 28 procent. De överskjutande 8 procenten av insatsbeloppet skulle betyda 10 procent av den summa, som skall fördelas å vinnarna. På grund av totalisatorspelets princip minskades därmed också varje vinst med 10 procent; en skatt med nämnda procenttal uttoges alltså av vinnarna. Mot denna metod kan emellertid invändas, att även mycket små vinster, av vilka det återbekomna insatsbeloppet utgör största delen, skulle drabbas av skatten, varför 10 procent å det mottagna beloppet skulle för många betyda ett mycket högt procenttal på den verkliga

vinsten, samt att det för vinnarna icke bleve påtagligt att skatt för vinsten erlagts. Något sätt för uttagande av en särskild skatt endast å de verkliga vinsterna torde dock icke vara tekniskt genomförbart. Det nuvarande systemet att låta vinst vid totalisatorspel beskattas i vanlig ordning torde visserligen medföra att sådana vinster ofta undgå beskattning. Å andra sidan torde vinnarna å totalisatorn ofta under samma år å andra löpningar spela bort vad de vunnit på en. Som skatteberedningen på sin tid anförde, torde nettovinsten per år ej ofta bliva mer avsevärd för någon spelare.

Av anförda skäl anses i promemorian vadhållning medelst totalisator vid hästtävlingar fortfarande böra undantagas från tillämpningsområdet för 1928 års förordning.

I prop. 1948:9 (jfr. tidigare) togs frågan upp om en ökning av statsverkets andel i totalisatormedlen. I fråga om gällande rätt konstaterades att Kungl. Maj:t i tillstånden föreskrivit att av insatsernas totala belopp skulle innehållas 20 %, varför vinnarnas andel av de totala vinsterna sålunda utgjorde 80 %. Beträffande fördelningen av andelen om 20 % angavs att minst 2 och högst 17 % av totalomsättningen skulle inlevereras till statsverket medan återstoden fick användas av anordnaren för anskaffande av priser m.m.

I en promemoria som låg till grund för propositionen och som redovisades i denna diskuterades möjligheterna att sänka vinnarnas andel från 80 till 60 %. I promemorian anfördes bl.a.

Med visshet kan förutsägas, att insatserna skulle gå ned genom den ifrågasatta åtgärden. Den övervägande delen av publiken bevisar helt säkert icke travtävlingar eller kapplöpningar enbart för spelets skull utan av samma skäl, som förestava besök vid andra, med totalisatorspel icke förenade sport- eller idrottstävlingar.

Denna helt övervägande del av publiken gör sina insatser på totalisatorn mera för att öka spänningen av ett lopp än av vinstbegär. Genom sina insatser på 2 eller 5 kronor bidrager den emellertid i mycket hög grad till den totala omsättningssumma. Om ett högre avdrag än 20 procent, vilket nu är fastställt, skulle göras, komme detta enligt erfarenheter från andra länder att medföra en avsevärd nedgång i omsättningen. Odds skulle nämligen under dessa förutsättningar säkerligen normalt bliva så låga, att vinstmöjligheterna på de smärre insatsbeloppen väsentligt komme att reduceras eller helt upphöra... Det torde av dessa exempel få anses fastslaget, att ett avdrag av 20 procent på omsättningen är det maximum, som icke bör överskridas, om ett totalisatorväsen, baserat på sunda principer, skall kunna upprätthållas. Man kan icke bortse från den risken, att en höjning av nu gällande avdragsprocent skulle komma att medföra en så betydande nedgång i totalisatoromsättningen, att tävlingsorganisationernas verksamhet, sedd på längre sikt, skulle äventyras eller helt omöjliggöras.

Departementschefen stannade vid att förorda att vinnarandelen skulle sänkas till 70 %. Vid 1948 års riksdag genomfördes också den föreslagna sänkningen av vinnarandelen genom att vinstavdraget höjdes från 20 till 30 %.

En betydande minskning av totalisatoromsättningen inträdde omedelbart efter höjningen. Nedgången medförde en reaktion från trav- och galoppsportens sida, vars huvudorganisationer redan hösten samma år hos Kungl. Maj:t yrkade på en återgång till de tidigare avdragsreglerna. Förslaget härom förelades 1949 års riksdag och denna beslutade om återgång till ett vinstavdrag på 20 % för vinnare- och platsspelen. För den kombinerade vadhållningen bibehölls 30 %.

Frågan om vinstavdragets storlek aktualiserades åter 1957 genom en skrivelse från statens sakrevision till

Kungl. Maj:t. Sakrevisionen ifrågasatte om inte totalisatoromsättningen hade fått en sådan storleksordning att en mindre höjning av vinstavdraget - förslagsvis till 25 % - skulle vara genomförbar utan kännbara konsekvenser för anordnarna av totalisatorvadhållning. Sakrevisionens förslag anmäldes i statsverkspropositionen till 1958 års riksdag och ledde till beslut om en höjning med 5 % av vinstavdraget för vinnare- och platsspel vid travtävlingar, men ej vid galopptävlingar.

Höjningen fick i stort sett samma effekt som 1948 års höjning och nedgången blev ännu mer markant. Den negativa effekten av vinstavdragshöjningen föranledde 1960 års totalisatorutredning att föreslå en återgång av vinstavdraget för travsportens vinnare- och platsspel till 20 %, men samtidigt föreslogs att vinstavdraget för det nya V5-spelet skulle höjas från 25 % till 35 %. 1960 års riksdag beslutade i enlighet med förslaget.

ATG inrättades år 1974. I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut (prop. 1973:113) anfördes bl.a. följande under nuvarande ordning (s. 4).

Det i vadhållningen omsatta beloppet fördelas till spelarna sedan det s.k. vinstavdraget frånräknats. Vinstavdraget varierar för olika spelformer. I allmänhet utgör avdraget 20 % av insatserna i varje löpning. Avdraget är dock 30 % vid kombinerat spel på vinnare och andra häst samt 35 % vid V5-vadhållning. Avdragens storlek fastställs av riksdagen. Senast behandlades denna fråga av 1960 års riksdag (prop. 1960:150, BeU 1960:60, rskr. 1960:344).

De genom vinstavdragen innehållna totalisatormedlen fördelas mellan statsverket och resp. anordnare enligt grunder som Kungl. Maj:t bestämmer. Enligt gällande ordning beräknas

statens andel efter en i förhållande till dagsomsättningen på totalisatorn progressiv skala. Olika skalor tillämpas för trav och galopporganisationer. Vad som återstår av vinstavdraget sedan statens andel frånräknats tillfaller anordnaren och är avsett att täcka kostnaderna för tävlingsverksamheten.

Vidare anförde departementschefen.

Av totalisatoromsättningen får 65-80 % återbetalas till spelarna och resten - vinstavdraget - fördelas mellan tävlingsanordnarna och statsverket enligt skalor som fastställs av Kungl. Maj:t. Olika skalor gäller för travtävlingar och galopptävlingar. Skalorna är beräknade så att tävlingsanordnarna skall få täckning för sina omkostnader i samband med tävlingarna och totalisatorspelet. Bland omkostnaderna ingår utgifterna för penningpriser. Härigenom kommer totalisatormedlen även hästägare och andra som är verksamma inom trav- och galoppsporten till godo. Skalorna, som ändrats vid ett flertal tillfällen, är utformade på sådant sätt att statens andel av vinstavdraget stiger vid ökande omsättning.

Om den nya ordningen anförde departementschefen bl.a. följande (s. 11).

Med anledning av utredningens förslag har jag uppdragit åt tidigare nämnda sakkunnige att ta upp förhandlingar med företrädare för trav- och galoppförbunden. Därvid har avtalats att förbunden skall bilda ett aktiebolag. Enligt avtalet skall bolaget verka för att såväl trav- som galopptävlingar skall kunna bedrivas med rimlig fördelning på olika platser i landet. Bolaget skall därvid ta hänsyn till sportsliga, publikmässiga och ekonomiska förutsättningar för verksamheten. Bolaget bemyndigas anordna eller låta tävlingsarrangerande organisation anordna vadhållning med totalisator vid offentliga trav- och galopptävlingar. Bolaget bestämmer för varje organisation dag och plats för tävlingar med vadhållning. Organisation som erhåller tillstånd av bolaget att anordna vadhållning skall vara ansluten till trav- eller

galoppförbundet.

Enligt avtalet skall av vinstavdraget ett belopp motsvarande tolv procent av insatssumman levereras in till statsverket. Bolaget har rätt att föreskriva att tävlingsanordnande organisation skall betala in viss del av återstoden av vinstavdraget till bolaget. Sådana avgifter skall bolaget fördela mellan organisationerna eller fondera för senare disposition. Härvid skall bolaget beakta galoppsportens och de mindre travbanornas särskilda behov. Av disponibla medel får bolaget också täcka erforderliga kostnader för sin egen administration och gemensamma ändamål för sporten. De fonderade medlen får endast användas för att stödja de tävlingsanordnande organisationerna på olika sätt. För den fondering som sker skall bolaget åtnjuta avdrag vid inkomsttaxering. Avdrag får dock inte åtnjutas för avsättning i den mån denna medför att fonderade medel kommer att överstiga fem procent av omsättningen vid totalisatorspel i landet närmast föregående kalenderår.

En ny lag om totalisatorskatt infördes år 1984 på grundval av förslag i prop. 1983/84:180. Om bakgrunden till förslaget anfördes bl.a. följande i propositionen (s. 14).

I budgetpropositionen 1982/83:100, bil. 9, avsnittet Vissa särskilda frågor inom finansdepartementets verksamhetsområde, anförde jag att statens vinstandel i skilda spelformer, såsom tips, lotto och totalisatorspel, f.n. varierar mycket kraftigt och att det är angeläget att dessa variationer minskar. Jag anmälde därför att det nämnda avtalet borde sägas upp och att frågan om statens vinstandel i totalisatorspelet borde tas upp vid överläggningar med STC och SGC om ett nytt avtal. Riksdagen fann i förevarande fråga inte anledning till något uttalande och lade till handlingarna vad som anförts i propositionen (FiU 1982/83:31, rskr. 187).

Avtalet har sedemera sagts upp till den 1 juli 1984.

Riksskatteverket (RSV) har, som också nämndes i

anmälan i budgetpropositionen, i en till regeringen den 27 maj 1982 överlämnad promemoria föreslagit viss lagstiftning på totalisatorverksamhetens område. Bl.a. föreslås att den totalisatoravgift som f.n. tas ut skall regleras enligt de regler som gäller för skatter, vilket bl.a. kräver lagform. Även punktskatteutredningen har i sitt betänkande SOU 1981:83 Punktskatter och prisregleringavgifter uttalat att pålagan bör regleras i lag (s. 69 f.). Lagrådet har i yttrande över den lagstiftning som föreslås i betänkandet uttalat att avgiften närmast framstår som en form av skatt på spel (prop. 1983/84:71, s. 234 f.).

Angående gällande ordning anfördes bl.a. följande i den ovan nämnda propositionen (s. 16).

I det år 1976 träffade avtalet mellan staten och de två förbunden STC och SGC har överenskommits om olika bestämmelser för bl.a. ATG:s verksamhet. ATG bemyndigas sålunda att anordna eller låta tävlingsanordnande organisation anordna vadhållning med totalisator vid offentliga trav- och galopptävlingar. Organisation som erhåller tillstånd av bolaget att anordna vadhållning skall vara ansluten till trav- eller galoppförbundet. Vidare gäller att bolaget eller annan anordnare skall av de insatser som görs i vadhållningen innehålla viss del - det s.k. vinstavdraget. Vinstavdraget varierar mellan 20 och 30 % av omsättningen på totalisatorn, beroende på spelform. Återstoden går tillbaka till spelarna i form av vinster. Av vinstavdraget skall viss del, motsvarande 10 % av omsättningen på totalisatorn, betalas in till statsverket (totalisatoravgiften). Motsvarande andel var före den 1 juli 1976 12 %.

I fråga om förslaget till ny ordning anfördes bl.a. (s. 20-24) följande beträffande statens andel av spelintäkterna.

Den gynnsamma utvecklingen inom sporten har gjort det naturligt att inför den nya avtalsperioden se över statens intäkter från spelverksamheten. Till detta kommer en strävan att

utjämna villkoren för olika typer av jämförbara spelformer liksom självklart ambitionerna att söka möjligheter att förstärka statsbudgeten.

Strävan att utjämna villkoren mellan olika spelformer bör inriktas på spel med snarlik uppläggning. V 65 och fotbollstipset är riksomfattande spel som i viss utsträckning bygger på deltagarnas skicklighet och vänder sig till likartad publik. Vid överläggningarna med trav- och galoppförbunden har detta beaktats i viss mån. En ytterligare justering är härutöver påkallad. Jag återkommer till den frågan i det följande.

Bl.a. RSV har framhållit att totalisatoravgiften är att betrakta som en skatt. Jag delar denna uppfattning och förordar att skatteuttaget nu lagregleras.

Vidare anfördes i propositionen om totalisatorskatt följande.

Vid överläggningarna mellan staten på den ena sidan och STC och SGC på den andra har det stått klart att några kraftiga skattehöjningar inte är önskvärda. Sporten behöver fortsatt god ekonomi för att vidmakthålla en god standard, vilket i sin tur är en förutsättning för att spelintäkterna och därmed statens inkomster skall kunna hållas på en hög nivå. En begränsad höjning av statens andel har dock ansetts möjlig. På denna punkt föreslår jag att staten som skatt under tiden den 1 juli 1984 - den 31 december 1988 årligen tar ut 11 % på vissa grundbelopp av totalisatoromsättningen. Av totalisatoromsättningen därutöver bör staten ta ut 8 % skatt per år. Vinnarnas andel av omsättningen blir enligt mitt förslag oförändrad i förhållande till nuläget.

Frågan om vinnarnas andelar av insatserna i de olika spelformer som tillämpas vid trav- och galopptävlingar har underställts riksdagens prövning vid olika tillfällen. Inför den nya avtalsperioden avses dessa andelar inte förändras jämfört med vad som gäller f.n. (65-80 % beroende på spelform). Som förut berörts har regeringen stöd i lotterilagen för att ställa villkor om storleksordningen av vinnarnas andel. Framtida förändringar av vinstandelar bör

därför inte kräva riksdagen medverkan.

Skatteuttaget enligt lagen om totalisatorskatt har ändrats för år 1990 (prop. 1989/90:32). I fråga om gällande förhållanden anføres bl.a. följande (s. 4).

Det år 1988 träffade avtalet innebar i princip endast en förlängning på ett år av 1984 års avtal och på oförändrade villkor jämfört med vad som gällt under år 1988. Bakgrunden till förlängningen var att ATG trots den siffermässigt goda omsättningsutvecklingen på totalisatorspelet under senare år redovisat underskott i verksamheten. Trav- och galoppförbunden och ATG gavs genom förlängningen av avtalet på ett år en möjlighet att analysera den senaste tidens utveckling. Konkreta åtgärder skulle vidtas av förbunden för att stärka ATG:s och sportens ekonomiska ställning.

I syfte att förbättra ATG:s ekonomi ökades också vinstavdraget för Dagens Dubbel från 20 till 25 %.

Beträffande förslaget om ändringar av totalisatorskatten för år 1990 sägs följande (s. 6).

Någon ändring av de skattesatser som nu tillämpas bör inte ske för år 1990. Däremot anser jag i likhet med vad som överenskommits mellan parterna att en viss anpassning av skatteuttaget bör göras i förhållande till nuvarande penningvärde och kostnadsnivå. Detta bör ske genom en justering av grundbeloppet, som bör höjas till 3 500 miljoner kronor. Skatt bör således tas ut med 11 % av de sammanlagda insatserna upp till 3 500 miljoner kronor och med 8 % på överstigande insatser.

3.5 Traditionella lotterier m.m.

1928 års lag om lotterivinstskatt gäller som har framgått av det föregående inte bara vinster från

Penninglotteriet och Tipstjänst utan generellt på lotteriområdet. Av redogörelsen för gällande rätt har framgått att skatt inte utgår på varuvinster, på vinster i lotterier som anordnas av ideella föreningar samt på andra vinster som inte överstiger 100 kr. Vinst i form av värdepapper betraktas vid tillämpningen av lagen som varuvinst. Av lotterilagen framgår att penningvinsterna i de ideella föreningarna får uppgå till högst 500 kr.

Tidigare gällde att varuvinster var skattepliktiga om värdet översteg visst belopp. Vidare uttogs stämpelskatt (stämpelavgift). Sådan skatt uttogs ursprungligen på både penning- och varulotterier. När penninglotterierna förstatligades borttogs stämpelskatten. Enligt reglerna omedelbart innan 1982 års lotterilag infördes togs stämpelskatt ut med 5 % på den del av omslutningen i tillståndslotterier som översteg 15 000 kr. Sådana lotterier belastades med både lotterivinstskatt och stämpelskatt.

Lotteriutredningen vars betänkande låg till grund för lotterilagen föreslog att både lotterivinstskatten och stämpelskatten på de traditionella lotterierna skall slopas. Utredningen föreslog vidare att kontrollavgifter skulle införas, vilka var avsedda att bl.a. kompensera skattebortfallet.

Departementschefen anförde härom bl.a. (prop. 1981/82:170 s. 312f).

Vad gäller beskattningen av de traditionella lotterierna delar jag den uppfattning som har framförts från olika håll, nämligen att den nuvarande dubbelbeskattningen är otillfredsställande. Svårigheter föreligger för lotterianordnarna att hålla isär de olika regelsystemen. Dessutom medför den dubbla beskattningen en tyngande administration.

En av beskattningsformerna bör därför lämpligen avskaffas.

Jag är däremot inte beredd att helt slopa beskattningen av dessa lotterier. Detta skulle innebära en alltför stor konkurrensfördel i förhållande till det beskattade bingospelet. Dessutom kan erinras om att vinster i svenska lotterier inte är skattepliktiga inkomster enligt kommunalskattelagen (1928:370).

Vid valet av beskattning av de traditionella lotterierna bör framhållas att lotterivinstskatten skal ses som ett substitut för den direkta skatten och att den även träffar vinster i penninglotterier. Den är också enligt RSV lätt att administrera. Stämpelskattens utformning medför däremot nackdelar. Lotterianordnarna delar ofta upp ett lotteri i flera små, varigenom beskattning undviks och ett ökat arbete uppkommer för tillståndsmyndigheterna. Dessutom ger stämpelskatten låga intäkter.

Jag föreslår därför att lotterivinstskatten bibehålls på de traditionella lotterierna och att stämpelskatten på lotterier avskaffas.

Skatteplikten för varuvinster togs bort genom lagstiftning år 1988 (prop. 1987/88:141, KrU 22). I samband därmed infördes möjligheten för folkrörelserna att ha penningvinster i lotterier (max 500 kr.) samtidigt som vinsterna gjordes skattefria. Det kan vara av intresse att här återge vad utskottet anförde i betänkandet av penningvinster (s. 12f).

Enligt lotterilagen får för närvarande vinster i sådana lotterier som anordnas av ideella föreningar inte utgöras av pengar eller värdepapper. När det gäller rikslotterier, dvs. sådana lotterier som får bedrivas inom flera län efter tillstånd av lotterinämnden, får dock medges att vinsterna i viss utsträckning utgörs av värdepapper. Lotterier med penningvinster får för närvarande inte anordnas utan regeringens tillstånd.

Traditionellt sett har lotterier och spel med penningvinster huvudsakligen varit förbehållna

staten. Detta har sin grund i spelens attraktivitet. Det har nämligen ansetts att det vid spel med penningvinster kan finnas särskild risk för sociala skadeverkningar. Det har förutsatts att samhället vid utformning av statliga spel och lotterier beaktar dessa risker. Likaså har det ansetts kunna förutsättas att statliga lotterier och spel utformas så att lottköparnas och spelarnas berättigade intressen tillgodoses.

I propositionen föreslås att penningvinster i viss utsträckning skall tillåtas i lokala lotterier, i lotterier som bara bedrivs i ett län samt i bingospel, allt under förutsättning att lotteriet eller bingospelet anordnas av ideella föreningar med allmännyttigt ändamål. För rikslotterier föreslås däremot inte att penningvinster skall tillåtas. Enligt propositionen skall alltså för sådana lotterier även i fortsättningen gälla att endast varuvinster tillåts eller - om tillståndsmyndigheten medger det - vinster i form av värdepapper. Sammanfattningsvis innebär således förslaget i propositionen i fråga om lotterier som anordnas av ideell förening med allmännyttigt ändamål (föreningslotterier) att penningvinster skall tillåtas i andra lotterier än rikslotterier. Högsta vinsten i pengar skall dock i andra lotterier än bingospel inte få uppgå till mer än 500 kr...

Frågor om penningvinster i lotterier tas upp i fyra motioner, nämligen motionerna Kr20 (fp), Kr21 (m) Kr22 (c) och Kr23 (c). De här aktuella motionsyrkandena har det gemensamt att motionärerna vill att betydligt högre penningvinster skall tillåtas i lotterierna än vad regeringen föreslagit...

Utskottet konstaterar att möjligheten till penningvinster i föreningslotterier tveklöst bör kunna medverka till att öka föreningslotteriernas attraktivitet.

Med hänsyn till reformbehovet biträder därför utskottet förslaget att en begränsad jämkning av den princip i fråga om penningvinster som hittills gällt bör göras när det gäller lokala och regionala lotterier. Vid övervägande av i vilken utsträckning som detta bör kunna ske måste man dock, enligt utskottets uppfattning, beakta de sociala konsekvenser som kan bli följden av ett omfattande spel med sådana vinster. Till detta kommer att starka skäl talar

för att - med hänsyn till de kontrollsvårigheter som är förenade med skatteplikten för lotterivinster - vinsterna bör begränsas så att de inte uppgår till skattepliktiga belopp. Enligt utskottets uppfattning är de överväganden som ligger till grund för regeringens förslag i fråga om penningvinster välgrundade.

När det gäller rikslotterier föreslås som tidigare anförts inte något införande av penningvinster. Enligt lotterilagen får lotterinämnden medge att vinster i viss utsträckning utgörs av värdepapper. Det ankommer på lotterinämnden att från fall till fall pröva i vilken utsträckning som detta kan tillåtas. I lagens förarbeten har uttalats att utgångspunkten bör vara att vinsterna i dessa lotterier i allt väsentligt inte skall utgöras av värdepapper. I betänkandet KrU 1985/86:1 konstaterade utskottet att lotterinämnden då tillämpade en praxis som innebar att ca 20 % av vinstvärdet fick utgöras av premieobligationer. Utskottet uttalade därvid att lagstiftningen torde ge visst utrymme för en ökning av procentsatsen och att detta sannolikt skulle öka lotteriernas attraktivitet. Vad utskottet sålunda uttalat bör vara vägledande för den framtida bedömningen i detta avseende. Med hänsyn till möjligheten till vinster i form av värdepapper, och då sådana vinster inte är skattepliktiga, anser inte heller utskottet att det finns skäl att införa penningvinster i riks-lotterier.

3.6 Skatt på bingospel och roulett

Sedan 1972 har beskattningen av bingospel och roulett reglerats i särskild ordning. I lagen (1972:820) om skatt på spel anges att spelskatt skall erläggas för sådant roulett eller bingospel som kräver tillstånd enligt lotterilagen. Det framgår också av lagen om skatt på spel att kortspel och tärningsspel jämställs med roulettspel för det fall sådana spel anordnas på sätt som gör att skattskyldighet inträffar.

Bingospelet har varit föremål för olika skattenivåer under den tid lagen tillämpats. En vikande marknad

har nödvändiggjort att skattesatsen successivt sänkts. Sedan 1989 utgår spelskatt i fråga om bingospel med

3 % av värdet av erlagda spelinsatser och entréavgifter eller andra avgifter i den mån avgifterna berättigar till deltagande i spelet. Ideella föreningars bingospel med endast varuvinster behandlas dock inte.

I fråga om roulettspel har bestämts ett krontalsbelopp per månad som varierar beroende på spelvolymen för varje tillstånd. Sedan 1988 skall en skatt om

6 000 kr. per månad och tillstånd erläggas om spel pågår minst tre dagar varje vecka. I annat fall utgår spelskatt med 2 000 kr. Om ett tillstånd omfattar fler än ett spelbord skall dock för det fall spelet pågår mer än tre dagar skattebeloppet höjas med 3 000 kr. respektive 1 000 kr. för varje spelbord utöver det första. Med roulettspel jämföras andra kasinospel.

Av de undersökningar som tidigare gjorts bl.a. beträffande folkrörelsernas bingospel och de privata spelbolag som anordnar t.ex. roulettspel har kunnat utläsas att lönsamheten är svag och att marknaden har varit vikande under en tid. Under 1989 har dock bingospelet ökat kraftigt i omsättning.

3.7 Skatt på vinst på premieobligationer och vinstsparande

Tidigare beskattades premieobligationer med lotterivinstskatt. När den generella lotterivinsten var 30 % utgick skatt på premieobligationer med 20 %. Lotteri-

vinstskatten på premieobligationer avskaffades fr.o.m. den 1 april 1986 (prop. 1985/86:100 bil. 1). Som motiv härför anfördes förenklingsskäl.

När det gäller skatt på vinst från vinstdragning i vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa utgör denna 40 % av vinstens värde. Skatt skall dock inte tas upp med högre belopp än att av vinstens värde återstår 100 kr. I den proposition som låg till grund för höjningen till 40 % (prop. 1985/86:150, bil. 1) anfördes bl.a. (s. 103).

Risken för att en ökad utlottningsandel i vinstsparandet skulle försvåra den önskade statliga upplåningen från hushållen har således minskat betydligt. Mot denna bakgrund föreslår jag att bankerna ges möjlighet att, om de så önskar, lotta ut en total vinstsumma som uppgår till högst 4 procents årsränta. I samband härmed föreslår jag även att lotterivinstskatten härnäst skall utgå med 40 % på vinstutlottningar i vinstsparandet, vilket är 10 procentenheter högre än den lotterivinstskatt som utgår på det nuvarande vinstsparandet. Höjningen motiveras av att den ränta som lottas ut annars kommer att beskattas betydligt mildare än den marginalska som utgår på den fasta räntan i vinstsparandet. Denna torde för de flesta uppgå till ca 50 %.

Omsättningen på spelmarknaden totalt har under det senaste årtiondet ökat varje år fram till 1988, även om ökningen i reala termer har varit liten. År 1988 stagnerade marknaden och den ökning i nominella belopp som skett under 1988 och 1989 har inte motsvarat penningvärdesänkningen. Sedan 1986 har spelmarknaden förändrats betydligt genom att efterfrågan förskjutits från de etablerade högvinstspelen mot mer frekventa spel med ofta många men små vinster samt med större kunskapsinnehåll. Konventionella lotterier, Lotto, Tips och V65 har sålunda gått tillbaka medan spel av typ Trisslotter, Oddset och Dagens Dubbel ökat kraftigt.

Utvecklingen av bolagens spel under 1985-1989 framgår av nedanstående tabell.

SPELBOLAGENS OMSÄTTNING I MKR ÅREN 1985-1989

	1985	1986	1987	1988	1989
Totalisatorspel:					
- V65	1 366	1 400	1 579	1 547	1 551
- V5	442	559	588	627	791
- DD	-	-	2	776	1 049
- V/P+komb	1 951	2 178	2 357	2 410	2 473
Totalt ATG	3 759	4 137	4 526	5 360	5 865
Andel i %	41,5%				42,4%
Tips:					
- Stryktips	1 089	1 279	1 412	1 315	1 261
- Måltips	320	438	497	507	450
- Extratips	8	13	4	3	9
- Lotto	1 880	2 133	2 010	1 899	1 693
- Joker	578	529	515	543	651
- Oddset	-	88	633	827	887
- Flax					148
Totalt Tips-tjänst	3 876	4 480	5 071	5 093	5 098
Andel i %	42,8%				36,8%
Penninglotteriet:					
- Penninglotter	778	840	787	750	718
- Ändamålslotter	95	49	78	45	84
- Bellmanlotter	557	685	636	618	620
- Trisslotter		360	1 315	1 384	1 462
Totalt Penninglotteriet	1 430	1 934	2 817	2 797	2 884
Andel i %	15,8 %				20,8%
Totalt samtliga	9 065	10 551	12 414	13 250	13 847

För spelmarknaden totalt visar tabellen den markerade omsättningsförändring som inträffade 1988. Detta år ökade omsättningen med endast 6,7 % för de redovisade bolagen jämfört med 17,7 % året dessförinnan. Alltså en minskad ökningstakt med hela två tredjedelar. Trenden höll i sig även under 1989. Omsättningsökningen stannade då totalt på 4,5 %. Mätt i reala

värden har omsättningen legat stilla eller minskat under 1988 och 1989.

Tabellen visar också att etablerade spel med låg spelfrekvens samt med få men höga toppvinster har stagnerat. Tydligaste trenden härvidlag visar penninglotterierna som minskat sin marknadsandel varje år sedan 1986.

Det är de nya spelen med ofta återkommande spelmöjlighet som står för de ökade omsättnings-siffrorna. Dagens Dubbel, Oddset och Triss är respektive bolags vinnare. Dessa spel karaktäriseras just av att de kan spelas varje dag med chans till vinst redan samma eller påföljande dag.

Av tabellen framgår att bolagens omsättning under åren 1987-1989 ökat för Penninglotteriet med 2,4 %, för Tipstjänst med 0,5 % och för ATG med 29,6 %. ATG har därmed ökat sin marknadsandel från 36,5 % 1987 till 42,4 % 1989. Liknande svängningar mellan bolagen har skett tidigare. Som exempel kan nämnas att när Trisslotteriet infördes 1986 ökade Penninglotteriet både omsättning och marknadsandelar avsevärt. Vidare kan det vara av intresse att se hur bolagens marknadsandelar var för tio år sedan (1969). Då hade ATG 50,1 %, Penninglotteriet 20,4 % och Tipstjänst 29,5 %. Det kan också vara värt att notera att bingospelet utvecklats kraftigt under det senaste året. Omsättningen ökade sålunda från 1 655 milj. kr. år 1988 till 2 000 milj. kronor 1989. Ökningen torde bero på att penningvinster är tillåtna sedan 1988.

Det finns en rad anledningar till att vissa spel har en positiv och andra en negativ utveckling. Viktiga faktorer härvidlag är bl.a. hur länge spelen har

funnits på marknaden, flexibilitet, förändringar i tillgänglighet och själva speltekniken. De på marknaden under senare tid snabbast växande spelen inom varje spelbolag, nämligen Dagens Dubbel, Triss och Oddset är alla relativt nya spel. Vad gäller tillgängligheten framgår det klart att ATG, som under de senaste tre åren byggt upp ett on-linesystem med ca 950 ombud, har haft stora framgångar med Dagens Dubbel och spel på förtidsvad, liksom Tipstjänst haft liknande framgångar med Oddset som kunnat spelas hos ungefär samma antal ombud.

Beträffande speltekniken har på senare tid införts s.k. on-linesystem som ger möjlighet till dagliga spel med snabba vinstutbetalningar (DD och Oddset). Dessa spel har som nämnts ökat sina marknadsandelar. Det framgångsrika Trisspelet är också ett snabbt spel med direkt vinstutbetalning.

Skattereglerna har säkert inte någon större inverkan på spelarnas beteenden. Vad som däremot är av stor betydelse är den andel av omsättningen som går tillbaka till vinnarna. Hur resten fördelar sig på vinstskatt, kostnader och spelarrangörens överskott torde vara ointressant för spelaren.

Vinnarandelens storlek torde ha särskild betydelse för skicklighetsspelen eftersom medvetenheten bland de spelarna sannolikt är större än hos dem som spelar på turspelen. Speciellt viktig är den för de spel där odds är inblandade (DD, Vinnare och Plats samt Lången, Matchen och Toppen) eftersom spelarna där direkt kan se rimligheten i den vinstchans de har. Spel med jämförelsevis låga insatser och flera vinstgrupper kan leva vidare med en relativt låg andel till vinnarna eftersom det är svårt för

spelarna att utifrån vinstplanen se rimligheten i vinsternas storlek. Att notera i sammanhanget är också det stora utrymme som främst kvällstidningarna ägnat åt spel. I dessa publiceras bilagor som redovisar olika analyser m.m. kring skicklighetsspeken. Här finns anledning tro att spelarna över tiden ökar sina kunskaper om spelens konstruktion samt om de förändringar statsmakterna från tid till annan kan tänkas genomföra beträffande skattesatser och vinstavdrag.

I det föregående har angetts några faktorer som har haft betydelse för utvecklingen av spelmarknaden. Störst betydelse torde tillgängligheten ha haft. Det synes sålunda rimligt att anta att den s.k. on-line-tekniken och möjligheterna till att ingå förtidsvad på ett förhållandevis enkelt sätt inte bara verkat för att behålla intresset hos de redan etablerade spelarna utan också lockat nya kunder.

Nyss har angetts att beskattningen inte torde påverka spelarnas beteenden. Däremot kan skattereglerna givetvis påverka bolagens beteenden. Det gäller naturligtvis främst om skatten gör att spel med hög återbetalningsprocent inte blir lönsamma för bolagen. Det är svårt att avgöra i vilken mån den nuvarande lotterivinstskatten påverkat t.ex. Tipstjänst när det gäller införandet och marknadsföringen av sådana spel. Det kan här bara erinras om att Tipstjänst för närvarande driver spel som går med förlust för bolaget.

En förskjutning av spelmarknaden mot spelformer med högre vinståterbetalningsprocent innebär naturligtvis att en mindre andel tillfaller staten resp. hästsporten såvida detta ej uppvägs av en högre

omsättningshastighet. Frågan är då i vilken mån det skett en förskjutning mot spel med högre vinstandel. Vad först beträffar Penninglotteriet och ATG kan konstateras att någon sådan förskjutning inte ägt rum, i vart fall inte under den senaste sexårsperioden. Penninglotteriet har legat på en konstant vinståterbetalningsprocent av ca 49. Även vinstandelen i ATG:s spel har varit stabil. Den har hela tiden legat omkring 73 %. När det sedan gäller Tipstjänsts vinståterbetalningsprocent har denna förskjutits något uppåt under perioden. Den var i början av perioden drygt 39 % och har under de tre senaste åren varit ca 43-44 %.

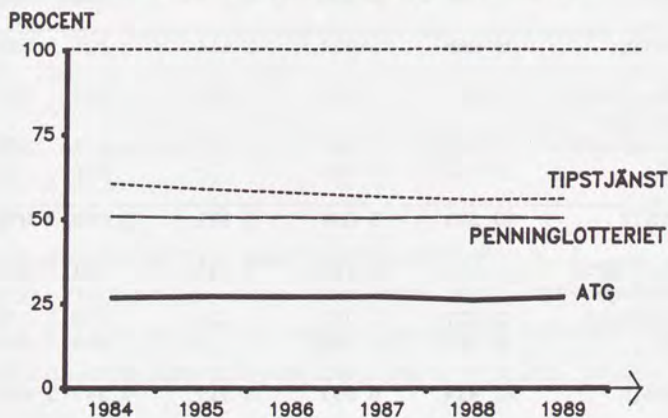
Den andel av ATG:s omsättning som går till hästsporten sjönk under perioden 1987-1989 från 27,19 % till 26,79 %. Samtidigt skall noteras att omsättningen under denna period ökade med drygt 1,3 miljarder kr.

Det anförda belyses nedan i en tabell och ett diagram. Av tabellen framgår omsättning, vinståterbetalning, bolagets vinst (efter vinståterbetalning, administrationskostnader och skatt), statens totala andel (bolagets vinst samt skatt) i fråga om de tre bolagen under 1985-1989 (milj. kr.). Av diagrammet framgår spelbolagens bruttoöverskott (omsättning minus vinster till spelarna) i procent av nuvarande omsättning under 1984-1989.

Spelutveckling, 5 år (milj kr)

		Omsättn.	Vinster till spelare	Bolagets vinst	Skatt Staten totalt
1985	Tipstjänst	3 876	1 590	1 143	489 1 633
	Penning- lotteriet	1 430	708	471	161 631
	ATG	3 759	2 736	-	379 379
	Totalt	9 065	5 034	1 614	1 029 2 643
1986	Tipstjänst	4 480	1 887	1 284	544 1 828
	Penning- lotteriet	1 934	955	687	141 828
	ATG	4 137	3 016	-	414 414
	Totalt	10 551	5 858	1 971	1 099 3 070
1987	Tipstjänst	5 071	2 199	1 291	701 1 992
	Penning- lotteriet	2 817	1 393	1 028	185 1 213
	ATG	4 526	3 295	-	454 454
	Totalt	12 414	6 887	2 319	1 340 3 659
1988	Tipstjänst	5 093	2 242	1 297	714 2 011
	Penning- lotteriet	2 797	1 381	1 003	184 1 187
	ATG	5 360	3 962	-	525 525
	Totalt	13 250	7 585	2 300	1 423 3 723
1989	Tipstjänst	5 098	2 238	1 321	708 2 029
	Penning- lotteriet	2 884	1 428	1 006	187 1 193
	ATG	5 865	4 288	-	564 564
	Totalt	13 847	7 954	2 327	1 459 3 786

SPELBOLAGENS BRUTTOÖVERSKOTT I PROCENT AV NUVARANDE OMSÄTTNING, 1984-1989.



Anm: För ATG beräknas bruttoöverskottet som omsättning minus vad som enligt vinstplanen skall utbetalas till spelarna. För övriga spelbolag beräknas bruttoöverskott som omsättning minus faktiskt utbetalda vinster.

I direktiven pekas på ett par grundläggande problem med nuvarande regler för beskattning av de spel som bedrivs av de tre bolagen.

Det första problemet hänger samman med den förändring av spelmarknaden som skett under senare år och som innebär att det introduceras flera nya spel med hög vinståterbetalningsprocent. Om denna utveckling leder till att sådana spel tar en större andel av bolagens omsättning än hittills får det till konsekvens att spelbolagens överskott mätt i procent av den totala omsättningen minskar. En satsning på dessa nya spelformer kan således få till följd att bolagets resultat försämras. Detta är i och för sig ett problem som bolagen och staten (genom tillståndsgivningen) kan bemästra. Nya spel bör givetvis inte introduceras om det leder till en förlust.

Vad som är ett större problem i sammanhanget är kombinationen av hög vinståterbetalningsprocent och en lotterivinstskatt på 30 %. Den innebär att vissa av Tipstjänsts nya spel går med förlust för bolaget. Att det ändå kan vara försvarligt att driva spelen beror på att det allmänna sammantaget får ett överskott genom beskattningen. ATG:s spel med hög vinståterbetalningsprocent ger däremot bolaget ett visst

överskott genom att bolaget har en annan beskattningsform, nämligen omsättningsskatt.

Lotterivinstskatten medför således en snedvridning mellan spelformer med olika vinståterbetalningsprocent, eftersom den leder till att spelformer med hög vinståterbetalningsprocent kan slå ut. Lotterivinstskatten ger inte heller spelbolagen incitament att utveckla spelmarknaden och därmed öka statens intäkter. Även omsättningsskatten har brister i de angivna avseendena.

Det andra problemet består främst i den olikhet i beskattningen som sålunda föreligger mellan å ena sidan spel som bedrivs av Penninglotteriet och Tips-tjänst och å andra sidan spel som bedrivs av ATG. Det har sålunda hävdats att denna olikhet kan ha bidragit till att arrangörernas spel utvecklats olika. Det synes också klart att beskattningen kan påverka spelverksamheten särskilt om - såsom fallet är beträffande vissa av Tipstjänsts spel - vissa spel inte kan bedrivas utan att de går med förlust för bolagen.

Det finns också andra frågor som bör beaktas vid utformningen av beskattningen av de ifrågavarande spelen.

En sådan fråga är den konkurrens från utländska spel som har uppkommit under senare år. Det finns anledning att undersöka i vad mån denna konkurrens - och den ökade konkurrensen som kan bli följden av utvecklingen inom EG-området - föranleder ändring av beskattningsreglerna. Man måste därvid bl.a. beakta att beskattningen kan vara lägre i andra länder och att man där - när det gäller totospel - inte alltid

har krav på att spelet skall lämna bidrag till hästsporten.

En öppnare spelmarknad ger naturligtvis samtidigt de svenska spelbolagen möjlighet att i motsvarande mån marknadsföra sig utomlands. Detta ställer också krav på att skattereglerna ger utrymme för vinstplaner som attraherar spelarna till de svenska bolagens spel.

En annan fråga är den förestående skattereformen. Enligt direktiven bör sålunda effekterna av skattereformen för spelbolagen och hästsporten beaktas vid utformningen av förslagen.

Slutligen bör påpekas att enligt direktiven hänsyn skall tas till folkrörelsespelen vid utformningen av förslagen.

Mot bakgrund av de problem som sålunda föreligger finns det anledning att undersöka ett antal tänkbara modeller för beskattning av de aktuella spelen. En sådan undersökning görs i det närmast följande avsnittet.

6.1 Allmänt

I detta kapitel analyseras - mot bakgrund av direktiven och de problem som nuvarande spelskatte-system medför - ett antal egenskaper hos olika spelskattemodeller. Analysen grundas huvudsakligen på ekonomisk-teoretiska överväganden och skall ses som ett medel att klargöra olika begrepp och effekter till grund för utredningsarbetet.

I avsnitt 6.2 redovisas en ekonomisk-teoretisk analys av fem olika grundmodeller för spelbeskattning. Analysen avser främst effekter på spelvolym och spelbolagens samlade överskott inklusive skatt.

I avsnitt 6.3 görs en kort genomgång av effekterna av konkurrens på spelmarknaderna. Genomgången skall ses mot bakgrund av dels att de av utredningen behandlade spelen bedrivs i tre konkurrerande bolag, dels att bolagen konkurrerar med andra inhemska spelformer och i framtiden kanske även blir utsatta för internationell konkurrens. Syftet med genomgången är att visa att statens intäkter och beskattningens effekter är beroende av graden av konkurrens på spelmarknaden.

6.2 Effekter på spelvolym, statsintäkter och spelsortiment

Som utgångspunkt för analysen definieras några centrala begrepp.

Spelbolagens intäkter förutsätts vara lika med spelarnas insatser. Här bortses således från eventuella övriga inkomster i form av ränteintäkter, reklaminkomster, hyresintäkter och liknande.

Återbetalningen av vinster till spelarna benämns i fortsättningen för vinståterbetalning. Vinståterbetalningens genomsnittliga andel av insatsen benämns vinståterbetalningsprocent. Det som återstår efter det att vinståterbetalningen dragits från intäkterna benämns spelbolagens bruttoöverskott.

Från bruttoöverskottet dras sedan bolagens övriga kostnader för administration, marknadsföring m.m. Återstoden benämns spelbolagens nettoöverskott.

Beroende på skattemodell skall sedan hänsyn tas till skatteavdrag i något eller några av ovanstående led.

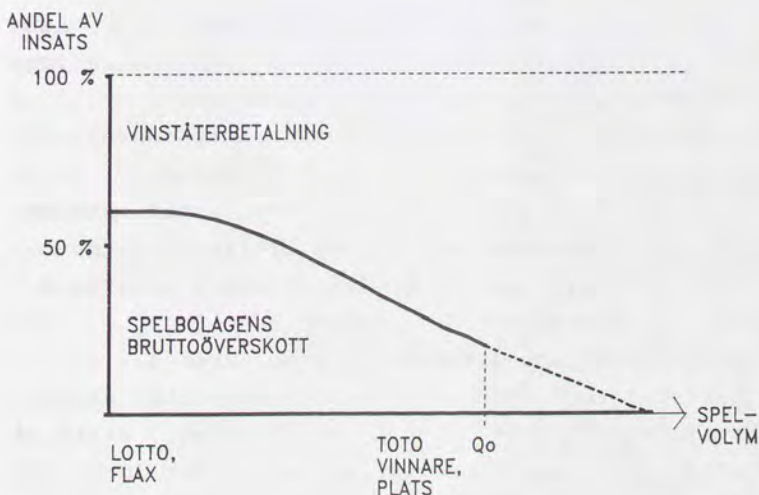
Sammanfattningsvis:

	Intäkter (spelarinsatser)
./.	Vinståterbetalning
=	Spelbolagens bruttoöverskott
./.	Övriga kostnader (administration, marknadsföring)
=	Spelbolagens nettoöverskott
	Vinståterbetalning / Spelarinsatser
=	Vinståterbetalningsprocent

Utgångspunkt för den fortsatta analysen är att de olika spelformerna kan rangordnas efter graden av

återbetalningsprocent. En schabloniserad bild av denna rangordning visas i diagram 1. Längst till vänster i diagrammet återfinns spel med låg vinståterbetalningsprocent (lotto, flax) medan spel med hög vinståterbetalningsprocent (Toto, vinnare, plats) ligger långt till höger i diagrammet.

DIAGRAM 1.

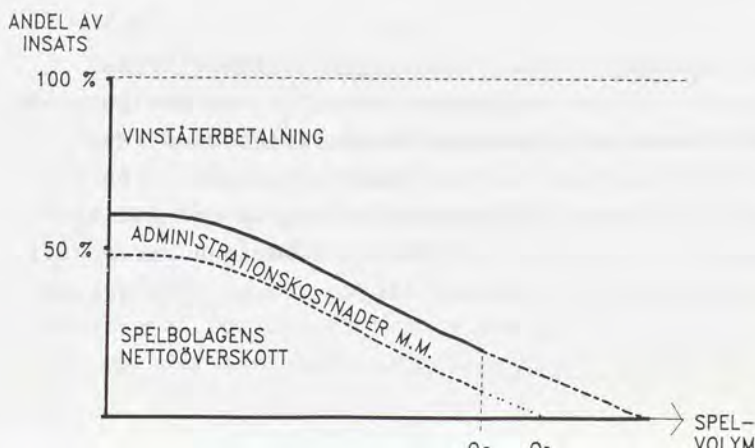


Den heldragna linjen (egentligen avståndet från x-axeln till den heldragna linjen) visar spelbolagens bruttoöverskott i procent av spelarinsatsen, dvs. bruttoöverskottsprocenten. Den resterande delen av spelarinsatserna är återbetalningsprocenten vilken motsvaras av avståndet från den heldragna kurvan till den streckade 100 procent-linjen överst i diagrammet.

Ytan under den heldragna kurvan representerar spelbolagens samlade bruttoöverskott och ytan ovanför den heldragna kurvan upp till den streckade 100-procentlinjen representerar den samlade vinståterbetalningen. Spelmarknadens totalvolym visas av punkten Q₀. Den heldragna kurvans streckade fortsättning representerar därför teoretiskt möjliga, men ej existerande spelformer med ännu högre vinståterbetalningsprocent.

I diagram 2 återges spelmarknaden på samma sätt, men med tillägg av bolagens kostnader för administration, marknadsföring m.m. I diagrammet antas för enkelhetens skull att administrationskostnaderna utgör en fast procentandel av spelarinsatsen. Principerna för analysen påverkas emellertid inte om administrationsprocenten istället skulle tillåtas variera. Beskrivningen av spelmarknaden i diagram 2 är sedan utgångspunkt för analysen av olika spelskattemodellers effekter. I diagrammen 3 - 6 analyseras i fortsättningen omsättningsskatt, skatt på bruttoöverskott (= skatt på vinstavdrag), skatt på nettoöverskott samt lotterivinstskatt. Slutligen behandlas alternativet att göra spelen skattefria.

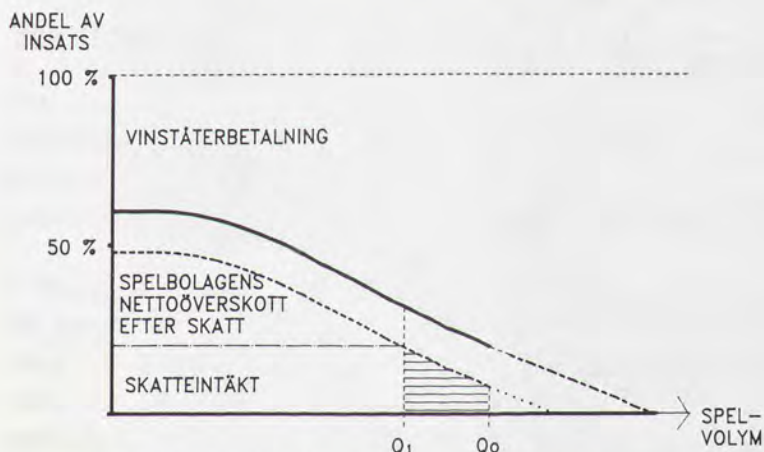
DIAGRAM 2.



Analysen av de olika spelskattmodellerna grundas på förutsättningen att spelbolagen endast skall tillhandahålla spelformer som ger positivt nettoöverskott efter skatt. Den nuvarande situationen där Tipstjänsts spel Matchen och Toppen ger negativa nettoöverskott antas således inte kunna förekomma.

Effekter av en enhetlig 20-procentig omsättningsskatt redovisas i diagram 3. Skattesatsen 20 % har därvid valts för att beskattningens effekter skall bli tydliga. En 20-procentig omsättningsskatt skulle med de givna förutsättningarna resultera i en total spelvolym på Q_1 . Den nuvarande spelvolymen representeras av Q_0 och införande av en enhetlig 20-procentig omsättningsskatt antas således medföra att spelvolymen minskar. Alla spel med en vinståterbetalningsprocent på 68 % eller mer skulle slås ut med de antaganden som gjorts.

DIAGRAM 3. ENHETLIG OMSÄTTNINGSSKATT 20%



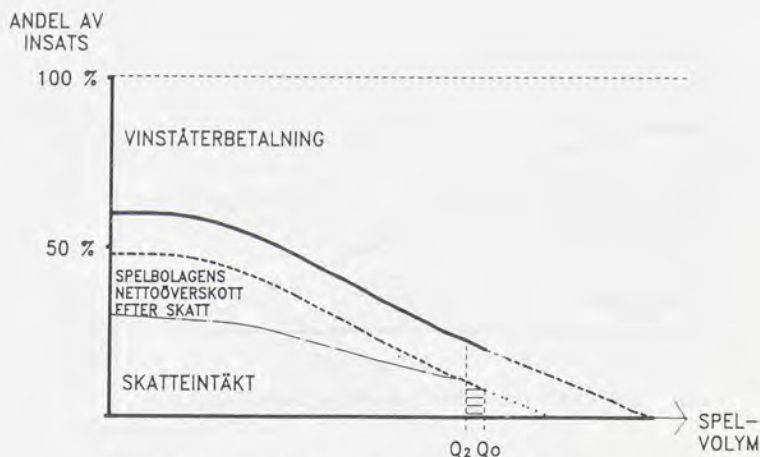
ANM. STRECKAD YTA = STATLIGT INTÄKTSBORTFALL

Statens intäkter skulle vid enhetlig omsättningsskatt på 20 % bli summan av den yta som benämns skatteintäkt och den yta som benämns spelbolagens nettoöverskott efter skatt i diagram 3. Då bortses från att ATG:s nettoöverskott i verkligheten inte går till staten utan används för att finansiera hästsporten.

Då omsättningsskatten beräknas medföra att spelvolymen minskar, uppkommer ett intäktsbortfall för staten. Storleken på detta intäktsbortfall visas av den streckade ytan i diagram 3.

Effekterna av en 50-procentig skatt på spelbolagens bruttoöverskott illustreras i diagram 4. Denna skatt medför att spelvolymen minskar från Q_0 till Q_2 . Detta skall illustrera att, vid givna totala skatteintäkter, skatt på bruttoöverskott påverkar spelvolymen mindre än omsättningsskatt. Anledningen är att skatt på bruttoöverskott i mindre grad än omsättningsskatt missgynnar spel med hög vinståterbetalningsprocent.

DIAGRAM 4. SKATT PÅ SPELBOLAGENS BRUTTOÖVERSKOTT 50%



ANM. STRECKAD YTA = STATLIGT INTÄKTSBORTFALL

Med en 50-procentig skatt på spelbolagens bruttoöverskott kommer spel med vinståterbetalningsprocent på 76 % eller mer att slås ut, eftersom dessa spel inte kan bära sina skatte- och administrationskostnader.

Även skatt på spelbolagens bruttoöverskott antas medföra att den totala spelvolymen minskar, i detta fall från Q0 till Q2. Minskningen av spelvolymen leder till ett intäktsbortfall för staten motsvarande den streckade ytan i diagram 4.

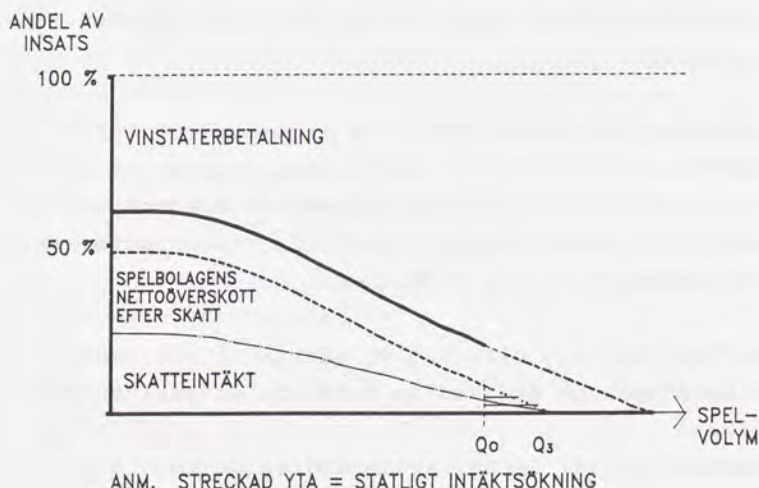
Skattesatsen kan alternativt sättas så att skattebelastningen på ATG skulle motsvara en omsättnings

skatt på 9,5 %. Detta skulle vid en genomsnittlig bruttoöverskottsprocent på 27 % (100 % minus återbetalningsprocenten på 73 %) medföra en skattesats på ca 35 %.

Med 35 % skatt på bruttoöverskott och administrationskostnader på 12 % av omsättningen blir spelformer med en återbetalningsprocent överstigande 81,5 % olönsamma för bolagen. Det kan jämföras med att vid skattefrihet blir under motsvarande förutsättningar alla spelformer med en återbetalningsprocent överstigande 88 % olönsamma för bolagen.

I diagram 5 visas effekter av en 50-procentig skatt på spelbolagens nettoöverskott. Denna skatt leder inte till att spelvolymen faller. Tvärtom skulle det vara möjligt att öka spelvolymen från Q0 till Q3. Endast spelformer med en vinståterbetalningsprocent på mer än 88 % slås ut, dvs. sådana spel som inte kan bära sina administrationskostnader.

DIAGRAM 5. SKATT PÅ SPELBOLAGENS NETTOÖVERSKOTT 50%



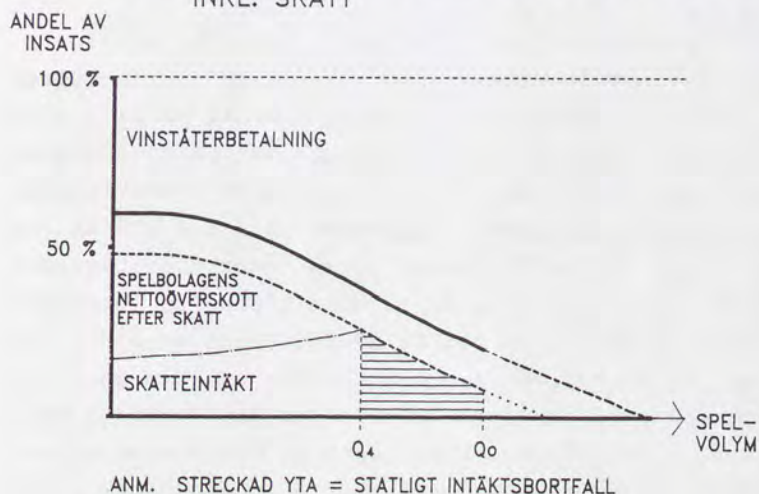
En skatt på spelbolagens nettoöverskott skulle således vara neutral på så sätt att den inte skulle bidra till utslagning av någon spelform.

Statens intäkter utgörs även i detta fall av summan av skatteintäkter och spelbolagens resultat efter skatt. Genom att spelvolymen antas öka från Q_0 till Q_3 stiger statens intäkter med ett belopp motsvarande den streckade ytan i diagram 5.

Även i detta fall kan för jämförelsens skull som alternativ förutsättas att skattesatsen sätts så att skatteuttaget på ATG:s spel motsvarar 9,5 % av omsättningen. Vid antagna administrationskostnader på 12 % av omsättningen skulle det då krävas en skatt på 63,3 % av nettoresultatet ($9,5/(100-73-12)$).

En enhetlig lotterivinstskatt visas i diagram 6. Lotterivinstskatten har den egenskapen att skatteuttagets andel av insatsen ökar med vinståterbetalningsprocenten. Vid en given total skatteintäkt för staten leder därför lotterivinstskattmodellen till den kraftigaste utslagningen av spelformer med hög vinståterbetalningsprocent.

DIAGRAM 6. LOTTERIVINSTSKATT 30% PÅ VINSTENS VÄRDE, INKL. SKATT



Med en 30-procentig lotterivinstskatt blir, med de förutsättningar som gäller i övrigt för exemplet, alla spelformer med en återbetalningsprocent överstigande 61,6 % olönsamma för spelbolagen. I diagram 6 illustreras detta med att den totala spelvolymen faller från Q_0 till Q_4 . Detta leder i sin tur till ett intäktsbortfall för staten motsvarande den streckade ytan i diagrammet.

Ett alternativ skulle kunna vara att kalibrera lotterivinstskatten så att den gav samma skatte-

belastning på ATG som nuvarande system, dvs ca 9,5 % av omsättningen under början av 1990-talet, enligt av finansdepartementet framtagna kalkyler. Den genomsnittliga återbetalningsprocenten i ATG:s spel var 1989 ca 73 %. Med denna utgångspunkt skulle det krävas en lotterivinstskatt på ca 11,3 % för att uppnå ett skatteuttag på 9,5 % av omsättningen. Vid administrationskostnader på 12 % av omsättningen skulle då spelformer med en återbetalningsprocent på mer än 77,9 % bli olönsamma för spelbolagen.

Lotterivinstskattens snedvridande effekter skulle således givetvis minska om skattesatsen sattes lägre än till 30 %. Medan en lotterivinstskatt på 11,5 %, med utgångspunkt från antagandena ovan, skulle slå ut spelformer med en återbetalningsprocent överstigande 77,9 % skulle en omsättningsskatt på 9,5 % slå ut spelformer med en återbetalningsprocent överstigande 78,5 %. Denna skillnad är således liten. En lotterivinstskatt på 11,5 % skulle därför kunna vara förenlig med oförändrade statsinkomster. Vid en närmare analys av denna fråga måste emellertid även beaktas omsättningens fördelning på spelformer med olika återbetalningsprocent. Med återbetalningsprocent på 40 % skulle en lotterivinstskatt på 11,5 % ge en skattebelastning på endast 5,9 % av omsättningen.

Alternativet med skattefrihet kan illustreras av diagram 2. Vid skattefrihet ökar spelvolymen från Q0 till Q5, dvs. lika mycket som vid skatt på spelbolagens nettoöverskott. Spelvolym Q5 är således densamma som spelvolym Q3 enligt diagram 5. Även statens intäkter blir desamma som vid skatt på nettoöverskottet. Vid skattefrihet kommer emellertid alla statens intäkter i form av inleveranser av spel-

bolagens nettoöverskott.

Slutsatsen är att både skattefrihet och skatt på spelbolagens nettoöverskott är neutrala spelskattemodeller i den meningen att beskattningen inte påverkar spelbolagens val mellan spelformer med olika vinståterbetalningsprocent eller olika administrationskostnader. Denna slutsats gäller emellertid endast om spelbolagen följer normen att tillhandahålla de spelformer som ger ett positivt nettoresultat.

En annan möjlighet är att bolagen väljer att endast tillhandahålla spelformer med ett nettoöverskott på exempelvis minst 5 % av spelformernas insatser. Detta skulle kunna uttryckas som att spelbolagen då har ett avkastningskrav på minst 5 % av insatserna. I sådana fall är inte heller modellen med skatt på bolagens nettoöverskott neutral mellan spelformer. En spelform med ett nettoöverskott före skatt på exempelvis 8 % av insatserna skulle med sistnämnda förutsättningar ingå i spelbolagens utbud vid skattefrihet. Vid en 50-procentig skatt på spelbolagens nettoöverskott skulle spelformen däremot utgå, eftersom nettoöverskottet efter skatt då skulle uppgå till endast 4 % av insatserna. Den enda spelskattemodell som är neutral mellan spelformer oavsett eventuella minimi-krav på nettoöverskott är således skattefrihetsmodellen.

Av de övriga spelskattemodellerna medför lotterivinstskatten de största snedvridningarna av spelmarknaden i de avseenden som analyserats ovan. Omsättningsskatt medför något mindre diskriminering mellan spelformer med olika nettoöverskott före skatt än lotterivinstskatt, medan skatt på

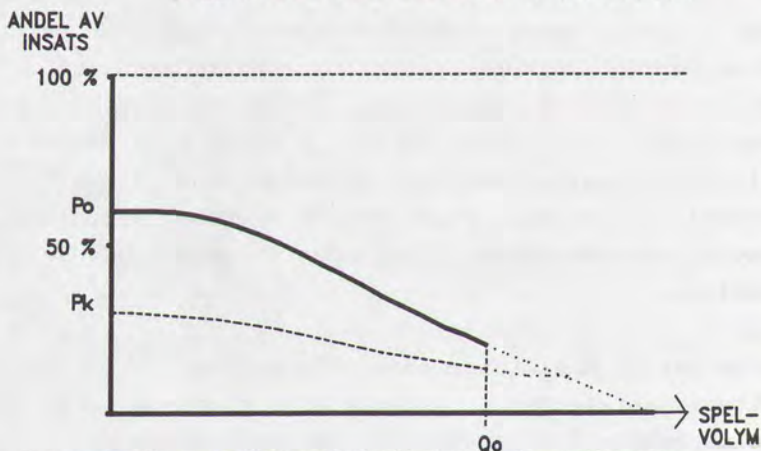
bruttoöverskott ger måttliga snedvridningseffekter.

6.3 Något om effekter av konkurrens och beskattning på spelmarknaden

De principiella effekterna på spelbolagens lönsamhet av konkurrens illustreras i diagram 7. Diagrammet utgår från den rangordning av spelen efter vinståterbetalningsprocent som visades i diagrammen 1 - 6 ovan.

Konkurrensen mellan bolagen på den svenska spelmarknaden är begränsad. Det är därför möjligt att samtidigt utbjuda spelformer med stora skillnader i lönsamhet och därigenom tillgodogöra sig en betydande del av spelarnas betalningsvilja. Denna situation illustreras av kurvan P_0 i diagram 7.

DIAGRAM 7. SPELBOLAGENS BRUTTOÖVERSKOTT VID NUVARANDE SPELFORMER OCH VID ÖKAD KONKURRENS.



Yta under P_0 = Bruttoöverskott vid nuvarande spelformer
Yta under P_k = Bruttoöverskott vid ökad konkurrens

Vid perfekt konkurrens kommer alla spelformer med högre lönsamhet än genomsnittet att exploateras av konkurrerande bolag till dess att konkurrensen sänkt lönsamheten till den genomsnittliga nivån. Denna situation uppkommer även om spelformerna inte uppfattas som närliggande substitut av spelarna. Det enda som krävs är att vem som helst får möjlighet att bedriva spelverksamhet. Konkurrensen kommer vidare att leda till att spelbolagens avkastning på investerat kapital kommer att sjunka till samma nivå som avkastningen på andra investeringar, med motsvarande risk. Anledningen är att om spelverksamhet ger högre avkastning än andra investeringar så kommer den att dra till sig kapital till dess att konkurrensen sänkt avkastningen till den genomsnittliga nivån.

En situation med ökad, men ej perfekt, konkurrens kan illustreras av kurvan P_k i diagram 7. Genom att konkurrensen leder till en utjämning och höjning av återbetalningsprocenten så medför den att branschens totala lönsamhet sänks. En faktor som motverkar vinstmarginalsänkningen är att ökad konkurrens sannolikt kan öka den totala spelvolymen. Nettoresultatet av sänkta vinstmarginaler och ökad volym blir emellertid med största sannolikhet en betydande minskning av branschens samlade överskott. Slutsatsen är därför att ökad konkurrens på spelmarknaden gör det svårt att öka eller ens att bibehålla statens intäkter från spelverksamheten.

Det har vidare nämnts att även beskattningen skulle kunna påverka spelmarknadens utseende, och inte bara den totala spelvolymen som i diagrammen 3 - 6. Om så är fallet kan det bli mycket komplicerat att avgöra hur beskattningen bör utformas för att ge minst snedvridningseffekter och högst statsintäkter. Ett

exempel skulle kunna vara att skattefrihet för spel leder till uppkomsten av en ny spelform med högre återbetalningsprocent än de tidigare. Om denna nya spelform blev mycket populär skulle det kunna leda till en sänkning av lönsamheten på hela spelmarknaden. Förutsättningen för ett sådant resultat är emellertid att det finns en välfungerande konkurrens på spelmarknaden. Vid monopol eller kartellbildningar skulle spelbolagen självfallet inte introducera spelformer som minskar lönsamheten på hela marknaden.

Möjligen skulle valet av spelskattmodell, eller andra restriktioner för spelverksamheten, kunna påverka graden av konkurrens mellan spelbolagen och därmed indirekt den totala lönsamheten. Denna eventuella effekt kan dock inte analyseras på teoretiska grunder, utan måste bedömas utifrån praktiska erfarenheter.

7. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7.1 Inledning

Utredningen omfattar spel som anordnas av Penninglotteriet, Tipstjänst och ATG. De två förstnämnda bolagen ägs i sin helhet av staten. ATG ägs till 90 % av Svenska Travsportens Centralförbund och till 10 % av Svenska Galoppsportens Centralförbund. Staten har emellertid genom ett särskilt avtal en majoritet i ATG:s styrelse utan att vara ägare i företaget.

Överskotten (efter vinstutbetalning, skatt och administrationskostnader) i Penninglotteriets och Tipstjänsts verksamhet betalar bolagen in till statsverket löpande. Överskottet i ATG går till hästsporten.

Anordnandet av de ifrågavarande spelen förutsätter tillstånd av regeringen enligt lotterilagen (1982:1011). I samband med tillståndsgivningen fastställer regeringen bl.a. hur mycket av insatserna som skall återbetalas i form av vinster till spelarna. Vinstandelen (vinståterbetalningsprocenten) varierar sålunda mellan olika spel och är t.ex. för penninglotteriets spel 45-49 %, för stryktips och lotto ca 45 resp. 39 %, för Tipstjänsts oddsspel Matchen och Toppen 70 %, för V65 65 % samt för ATG:s spel Dagens Dubbel 75 %. Låg vinståterbetalningspro-

cent återfinns som synes hos rena turspel såsom lotterier o.d., där insatsen är relativt liten i förhållande till högsta vinsten, medan hög vinståterbetalningsprocent återfinns hos spel som premierar en viss skicklighet, som i regel spelas oftare och som har lägre vinster i förhållande till insatsen (t.ex. Oddset och Dagens Dubbel).

Den nuvarande beskattningen av de ifrågavarande spelen följer olika system beroende på vilket spelbolag som arrangerar spelen. Skatt på spel som anordnas av Penninglotteriet och Tipstjänst utgår som en lotterivinstskatt med 30 % av vinstens värde inklusive skatten (42,86 % av vinstens värde exklusive skatt). Skatt skall dock inte betalas med högre belopp än att det av vinsten återstår 100 kr. Skatt på spel som anordnas av ATG tas ut i form av en omsättningsskatt med 11 % av de sammanlagda insatserna upp till 3 500 milj. kr (gränsbelopp för 1990) och med 8 % på överstigande insatser.

Spelmarknaden har under senare år förändrats genom att efterfrågan förskjutits till förmån för nya spel som kännetecknas av att de kan spelas dagligen och att vinsterna ofta är lägre men vinstchansen större än i de traditionella spelen. De nya spelen bygger också i regel på s.k. on-lineteknik. Sålunda har lotterier, lotto, tips och V65 gått tillbaka medan spelformer som Oddset och Dagens Dubbel har ökat kraftigt.

Flera av de nya spelen har en relativt hög vinståterbetalningsprocent. Det är uppenbart att en förskjutning av spelmarknaden mot spel med hög vinstandel innebär att spelbolagens överskott mätt i procent av den totala omsättningen tenderar att minska. Utveck-

lingen av spelmarknaden under senare år visar emellertid inte på någon allmän förskjutning mot spel med hög vinstandel. Av de tre bolagen är det endast Tipstjänst som haft en viss förskjutning i den riktningen. Det egentliga problemet i sammanhanget är att kombinationen av hög vinståterbetalningsprocent och lotterivinstskatt medför att spelen kan gå med förlust för bolagen. Vissa av Tipstjänsts oddsspel går sålunda för närvarande med förlust för bolaget, men ger ändå ägaren, staten, ett överskott genom beskattningen.

Utredningsuppdraget går i princip ut på att åstadkomma ett spelskattesystem som innebär att likartade spel beskattas lika och att bolagen får incitament till en positiv utveckling av spelmarknaderna och av statens skatteinkomster samtidigt som detta ger ett förbättrat företagsekonomiskt resultat.

Översynen av det nämnda spelskattesystemet skall sålunda enligt direktiven göras med utgångspunkt i vissa ekonomiska faktorer. Det bör redan här framhållas att utredningen är avgränsad på detta sätt och att det således inte ingår i uppdraget att anlägga t.ex. några sociala aspekter på spelmarknaden. Det kan i det sammanhanget finnas anledning att påpeka att beskattningen givetvis inte heller är något medel som i första hand skall tillgripas för att tillgodose sociala hänsyn. Frågan får i stället beaktas främst inom ramen för tillståndsgivningen.

7.2 Allmänt om de krav som bör ställas på en spelskatt

Enligt direktiven bör en spelskatt vara utformad så att likartade spel beskattas på lika sätt.

Konkurrensneutralitet bör således upprätthållas mellan olika spelformer och olika spelbolag. Enligt direktiven skall dock hänsyn tas till att förutsättningarna mellan spelbolagen i vissa avseenden skiljer sig åt avsevärt.

Från strikt ekonomiska utgångspunkter kan man hävda att en spelskatt i princip bör vara helt neutral, dvs. den bör över huvud taget inte påverka bolagens (eller spelarnas) beteenden. Häri ligger bl.a. att spelskatten inte får medföra snedvridningar mellan olika spelformer med olika vinståterbetalningsprocent, t.ex. så att spelformer med hög vinståterbetalningsprocent inte blir lönsamma.

I direktiven pekas på att nu gällande regler medför problem i detta avseende. Det anges sålunda att nuvarande skatteregler i kombination med reglerna för vinstutdelning kan leda till oönskade effekter för staten och spelbolagen. En sådan effekt är, som nyss påpekats, att för staten lönsamma (genom beskattningen) spelformer kan bli företagsekonomiskt olönsamma och därmed slås ut. En omsättningshöjning på vissa nya spelformer med hög vinstandel kan således leda till ett försämrat företagsekonomiskt resultat och på sikt också till minskade statsinkomster. Enligt direktiven bör skattereglerna därför utformas så att utvecklingen av det företagsekonomiska resultatet harmoniserar med en positiv utveckling av spelmarknaderna och även av statens inkomster.

Det kan då till att börja med konstateras, vilket också har framgått av det föregående, att det inte är möjligt att uppnå fullständig neutralitet med någon typ av spelskatt. Vidare är det så att det är staten som genom tillståndsgivningen fastställer villkoren för spelen, bl.a. vinståterbetalningsprocenten. Härigenom kan en viss neutralitet mellan spelbolagen upprätthållas trots skillnader i beskattningen. Om man inte kräver absolut neutralitet är det därför inte givet att de ifrågavarande spelen bör beskattas efter samma skattesats eller ens inom ramen för en och samma skatteform. Slutligen måste man vid bestämmandet av spelbeskattningen beakta även andra faktorer än de som motiveras av neutralitet och företagsekonomiska principer.

Innan jag går in närmare på frågan om hur man bäst kan tillgodose kravet på neutralitet vid beskattningen skall jag beröra de övriga krav som bör ställas på en spelskatt. Därefter skall jag återknyta till den tidigare redogörelsen för den utveckling av spelmarknaden som skett och de problem som nuvarande spelskattesystem därvid vållat. Efter det diskuteras närmare de olika spelskattemodeller som tidigare redovisats och deras fördelar och nackdelar i olika avseenden. I det därpå följande avsnittet görs en sammanvägning av de olika faktorerna. Slutligen presenteras ett förslag.

7.3 Särskilda faktorer som bör beaktas

7.3.1 Skatterättsliga frågor m.m.

Historiskt perspektiv

När lotterivinstskatten ursprungligen infördes år 1928 var det som ersättning för den beskattning som tidigare skett enligt inkomstskattelagarna. Skattesatsen för vinsterna bestämdes därför så att den ungefärligen motsvarade vad vinnarna skulle haft att i genomsnitt betala i stats- och kommunalskatt om vinsterna hade taxerats i vanlig ordning.

Sambandet med inkomstbeskattningen har därefter upprätthållits åtminstone fram till slutet av 1950-talet. De två höjningar av skattesatsen som skett (år 1942 och 1958) har sålunda motiverats bl.a med att en anpassning borde ske till de höjda inkomstskatterna. Efter detta synes man emellertid inte ha upprätthållit något direkt samband med inkomstbeskattningen. Lotterivinstskatten har inte följt med i senare gjorda inkomstskattehöjningar. Det är vidare att märka att några uttalanden om ett eventuellt samband med inkomstskatten inte synes ha gjorts när totalisationskatten infördes år 1984. Den tidigare totalisationsavgiften gjordes sålunda om till en omsättningsskatt utan någon principiell diskussion i saken. I sammanhanget bör också uppmärksammas att lotterivinstskatten från början hanterades på ungefär samma sätt som en skatt som den enskilde har att erlægga på en inkomst. Vinsterna angavs brutto och ett skatteavdrag verkställdes av arrangören. På senare tid har skatten både författningstekniskt och i den praktiska hanteringen behandlats mer som en skatt som åvilar arrangören. Vinsterna anges netto

och den enskilde torde i regel inte vara medveten om i vilken mån vinsten beskattats. Slutsatsen av det anförda blir att det i det historiska perspektivet inte längre finns några bindningar som ger företräde åt någon viss skatteform.

Vinstutlottningar som utgör kapitalavkastning

Det finns på marknaden vissa mellanformer mellan kapitalavkastning och spelvinster som är av visst intresse när man skall utforma skatten på nu ifrågasvarande spel. Hit hör bl.a bankernas lotterier inom vinstsparandet, nämligen Vinnarkonto och Miljonkonto. Dessa beskattas för närvarande med en lotterivinstskatt på 40 %, dvs med 10 procentenheter högre skatt än de spel som bedrivs av Penninglotteriet och Tips-tjänst. Vidare konkurrerar staten i någon mån med spelmarknaden genom att ge ut premieobligationer. Vinster på premieobligationer är skattefria, med undantag för vinster på äldre premieobligationer (utgivna före 1986), som beskattas med lotterivinstskatt på 20 %.

Frågan är sålunda i vad mån skattereglerna för dessa mellanformer bör beaktas när man bestämmer beskattningen på det aktuella området. Det kan då till att börja med konstateras att reglerna för närvarande inte är enhetliga. Med hänsyn till de likheter som ändå finns mellan de aktuella spelen och de nämnda mellanformerna och till att det föreligger en konkurrenssituation bör emellertid frågan belysas något. Man kommer därvid även in på frågan om man bör beakta också beskattningen av kapitalvinster.

Sparformer med vinstutlottningar som utgör kapital-

avkastning kan vara ett närliggande substitut till andra investeringar. Däremot kan deltagande i spel i princip inte utgöra en investering. Anledningen är att spelen inte ger spelarna som kollektiv någon avkastning. Deltagande i spel kan därför inte betraktas som en kapitalplacering, eller ens som ett alternativ till en kapitalplacering, utan bör ses som konsumtion.

Det sagda skulle kunna leda till slutsatsen att spelvinster inte behöver beskattas likformigt med kapitalinkomster. Förekomsten av mellanformer som premieobligationer o.d. vilka utgör substitut till både kapitalplaceringar och till spel komplicerar emellertid bilden och talar i någon mån för en enhetlig beskattning. Med utgångspunkt i de nyligen antagna reglerna om 30-procentig skatt på kapitalinkomster kan det vid första anblicken synas som om en enhetlig beskattning skulle kunna uppnås genom en generell 30-procentig vinstskatt, dvs genom en utvidgning av lotterivinstskatten till fler spelformer. Så är emellertid inte fallet. Jämförelsen med skatten på kapitalinkomster haltar genom att denna skatt tas ut på nettovinsten, dvs. efter avdrag för kostnader, medan lotterivinstskatten är en bruttoskatt som inte tar hänsyn till kostnaderna för vinsternas förvärvande. Som exempel kan nämnas att om oddset på ett spel är 1,5 får vinnaren vid t.ex. en insats på 10 kr. en utdelning på 15 kr. Lotterivinstskatten beräknas utan hänsyn till insatsen och utgör $42,86 \% \times 15 \text{ kr.}$, vilket motsvarar drygt 128 % av den reella vinsten på 5 kr. Angivna förhållanden gör att det inte är möjligt att inom ramen för lotterivinstskatten åstadkomma full enhetlighet gentemot beskattningen av kapitalvinster.

Det kan konstateras att för närvarande beskattas premieobligationer och vinster på vinstsparande varken likformigt inbördes eller likformigt med andra kapitalinkomster eller spelvinster. Det är därför inte möjligt att inom ramen för utredningsuppdraget utforma beskattningen så att den blir enhetlig mellan kapitalinkomster, kapitalavkastningsvinster och spelvinster. Skälen för en enhetlig beskattning på hela detta område är, som torde ha framgått redan av det föregående, inte heller särskilt starka. Vidare bör framhållas att konkurrensförhållandena också kan regleras genom tillståndsgivning eller på annat sätt. Avgörande i konkurrensen är sålunda vinståterbetalningsprocenten och inte primärt beskattningen.

Slutsatsen är att utredningens förslag bör inriktas på att uppnå enhetlighet inom spelområdet medan beskattningen av kapitalavkastningsvinster får beaktas i särskild ordning.

Folkrörelsespel och andra spel

Det finns mycket som talar för att en enhetlig beskattning i princip bör gälla för hela spelområdet. Så är emellertid inte fallet för närvarande och det ingår inte heller i utredningsuppdraget att skapa en sådan ordning. Det finns dock givetvis anledning att vid utformningen av skattesystemet för de aktuella spelen beakta hur beskattningen i övrigt är utformad när det gäller inhemska spel. I utredningens direktiv anges dessutom särskilt att förslagen inte skall försämra möjligheterna för folkrörelserna att bedriva och utforma sina spelformer. Jag återkommer till detta.

Skattereglerna för spel som bedrivs av andra än de tre aktuella bolagen är (med undantag för bankernas lotterier m.m. som behandlats tidigare) följande:

- Folkrörelselotterier (egentliga lotterier anordnade av sådan ideell förening som avses i 11 § lotterilagen) beskattas ej.

- Andra egentliga lotterier beskattas med en lotterivinstskatt om 30 % av penningvinsternas värde inkl. skatt, eller 42,86 % av värdet exkl. skatt. Skatt skall dock inte betalas med högre belopp än att av vinsten återstår 100 kr. Enligt uppgift från riksskatteverket finns för närvarande endast en sådan skattskyldig registrerad. Det är ett tidningsförlag som med stöd av 18 § lotterilagen anordnar tävlingar med penningpriser i sina tidskrifter. Vidare finns en registrerad skattskyldig som betalar lotterivinstskatt med 20 % avseende premieobligationer enligt övergångsbestämmelserna till SFS 1986:126.

- På bingospel utgår skatt med 3 % på värdet av spelinsatserna och entréavgifterna. Skatt betalas dock inte för varubingo anordnat av sådan ideell förening som avses i 11 § lotterilagen.

- Skatt på kasinospel utgår, vid tillstånd att bedriva spel minst tre dagar i veckan, med 6000 kr. per månad för ett bord och med 3000 kr. per månad för överskjutande bord samt vid tillstånd att bedriva spel två dagar i veckan eller mindre med 2000 kr. per månad för det första bordet och med 1000 kr. per månad för överskjutande bord.

Som framgår är beskattningen långt ifrån enhetlig. Om man ser till folkrörelsespelen är de egentliga

lotterierna skattefria och bingoverksamheten beskattas lindrigt eller inte alls. De aktuella bolagens spel beskattas efter två skilda system medan kasinospelen beskattas efter för verksamheten särskilt anpassade regler. Det står mot denna bakgrund klart att det knappast finns något utrymme att skapa enhetlighet på spelområdet. I utredningens direktiv anges också att förslagen inte skall försämra möjligheterna för folkrörelserna att utveckla sina spelformer. Detta förefaller inte vara förenligt med en enhetlig beskattning av alla spelformer. Det indikerar i stället att folkrörelse-spelens skattefördel jämfört med övriga spel skulle behöva bibehållas och talar således för att spelbolagens spel beskattas även i fortsättningen.

Det bör dock påpekas att en minskning av skattefördelen inte i och för sig skulle behöva försämra folkrörelsernas möjligheter att utveckla sina spelformer. Avgörande för konkurrenssituationen är i första hand vinståterbetalningsprocent, vinstplan, spelform, marknadsföring o.d. Man kan alltså inte utan vidare säga att det krävs beskattning av spelbolagen för att bibehålla folkrörelsespelens konkurrensvillkor.

Det anförda leder fram till att man vid utformningen av beskattningen för de aktuella bolagen inte behöver fästa något större avseende vid de skatteregler som gäller för folkrörelsespelen eller kasinospelen.

Vinster från spel i utlandet

Vinster i utländska spel beskattas för närvarande som inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet (35 § 1 mom.

kommunalskattelagen). Fr.o.m. 1991 sker beskattning inom det nya inkomstslaget kapital med en skattesats på 30 %. Nyss har visats att det inte är möjligt att uppnå en fullständigt enhetlig beskattning av alla former av vinster och kapitalinkomster genom en enhetlig 30-procentig vinstskatt i kombination med en 30-procentig kapitalinkomstskatt. Det är inte heller lätt att passa in den nuvarande beskattningen av utländska spelinkomster i en enhetlig skattemodell.

För spel som beskattas i de utländska spelbolagen uppkommer nämligen i princip dubbelbeskattning med nuvarande regler. Ett utländskt spel som i hemlandet t.ex. belastas med en omsättningsskatt på 10 % och som har en återbetalningsprocent på 75 % efter omsättningsskatt, får med den svenska beskattningen av utländska spelvinster en total skattebelastning motsvarande en omsättningsskatt på 32,5 % eller en lotterivinstskatt på ca 38 %. Någon avräkning av den utländska omsättningsskatten får sålunda inte ske enligt gällande regler. Det torde inte heller finnas förutsättningar att införa en sådan rätt till avräkning eller att undanta utländska spelvinster från beskattning här i landet. Det synes sålunda inte möjligt att uppnå enhetlighet i beskattningen av svenska och utländska spel.

Frågan blir då om det från andra utgångspunkter finns anledning att vid utformningen av beskattningen av de tre ifrågavarande bolagens spel ta hänsyn till beskattningen av utländska spelvinster. Man bör i det sammanhanget beakta svårigheterna att kontrollera om svenska skattskyldiga erhållit vinster från utländska spel och att inkomstbeskattningen här i landet av sådana vinster inte torde vara särskilt effektiv. Det innebär att beskattningen av de tre bolagens spel å

ena sidan bör utformas så att dessa spel kan möta konkurrensen från utländska spel. Å andra sidan kan det göras gällande att, om kravet på neutralitet mellan spelformer skall avse också utländska spel och de utländska spelen beskattas i utlandet, detta utgör ett skäl för att även de inhemska spelen skall beskattas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns flera, delvis mot varandra stridande, intressen att beakta med avseende på utländska spel. Det viktigaste synes dock vara att beskattningen av de aktuella bolagens spel utformas så att dessa kan möta en tilltagande konkurrens från utländska spel.

Beskattningen i andra länder

Beskattningen i utlandet är av intresse i flera avseenden. Först och främst är det naturligtvis av värde att ta del av utländska lösningar och erfarenheter för att få ledning vid valet av beskattningsform i Sverige. Som nyss nämnts är den utländska beskattningen av betydelse också därigenom att utländska spel i viss mån konkurrerar med de svenska. Om man därvid förutsätter att vinster i utländska spel, som görs av personer som är skattskyldiga i Sverige, uppges vid inkomsttaxeringen i vederbörlig ordning uppkommer som tidigare påpekats i vissa fall en dubbelbeskattning. Om man å andra sidan förutsätter att någon beskattning normalt inte sker i Sverige kan den utländska beskattningen ha betydelse t.ex. genom att en påtagligt lägre skatt i utlandet på likartade spel kan försämra konkurrensläget för de inhemska spelen.

En redogörelse för spelbeskattningen i utlandet har

lämnats i avsnitt 2. Här skall några sammanfattande synpunkter anges.

Om man först ser till länderna i Norden kan konstateras beträffande penninglotterier att vinsterna är skattefria i Danmark och Norge, medan man i Finland tar ut en lotterivinstskatt på mellan 20 och 35 % beroende på vinstens värde. Tipsvinster beskattas inte i Norge, medan Danmark i princip tar ut en vinstskatt på 15 %. I Finland gäller samma regler för tips som för penninglotterier.

När det slutligen gäller totalisatorspel sker beskattning i Danmark i form av en omsättningsskatt som är olika stor beroende på spelform (mellan 1 och 15 %), men staten betalar av skatten tillbaka medel till sporten till prispengar. I Norge utgår 1,5 % omsättningsskatt. I Finland utgår på banspelet i genomsnitt ca 5 % omsättningsskatt, vartill kommer 5 % vinstskatt, medan på riksspelet V5 omsättnings-skatten utgör 9 %, vartill kommer lotteriskatt på vinsterna. I Finland återbetalas statsmedlen till stöd för hästuppfödning och hästsport.

I England beskattas tipset med en omsättningsskatt på 42,5 %. I fråga om vadhållning vid hästtävlingar utgår ingen skatt på banspel vare sig från totalisatorn eller de bookmakers som är tillåtna vid banorna. På förtidsspelen betalas 8 % i omsättningsskatt av såväl bookmakers som den vadhållningsorganisation som hästporten förfogar över.

I Västtyskland beskattas inte tipset, medan man tar ut en lotteriskatt på $16 \frac{2}{3}$ % för penninglotter. Vad gäller totalisatorspel vid hästtävlingar utgår $16 \frac{2}{3}$ % omsättningsskatt till staten, men av skatten

återbetalas upp till 96 % till sportens organisationer för fullgörandet av deras uppgifter.

Av det anförda framgår att bilden är mycket splittrad i vår närmaste omgivning när det gäller spelbeskattningen. Även i världen i övrigt är spelbeskattningen oenhetlig. Det är därför svårt att dra upp några huvudlinjer. Möjligen kan man säga att i de fall staten direkt - genom departement, kommitté e.d. - driver verksamheten är denna i regel inte föremål för beskattning. När verksamheten bedrivs av bolag beskattas verksamheten i regel; när privata ägarintressen finns sker beskattning, normalt i form av vinstskatt eller omsättningsskatt.

I detta sammanhang bör också framhållas att EG, i vart fall för närvarande, lämnar de europeiska medlemsländerna i princip fria händer avseende beskattningen av spel.

Slutsatsen av den internationella utblicken blir att det inte finns någon klar vägledning att hämta från utlandet. Såväl skattefrihet som beskattning i form av vinstskatt och omsättningsskatt förekommer. Skattesatserna i vår närmaste omgivning ligger i allmänhet på ungefär samma nivå som i Sverige.

Skattereformens inverkan

Enligt direktiven skall utredningen bedöma effekterna för spelbolagen och hästsporten av de förändringar som följer av skattereformen. Dessa effekter bör enligt direktiven beaktas vid utformningen av förslagen till nya skatteregler på spelområdet.

Vad först beträffar själva spelverksamheten torde skattereformen inte få några påtagliga effekter. Bolagen kommer sålunda alltjämt att vara skattefria. Däremot får man räkna med en viss kostnadsökning genom ändringarna på den indirekta beskattningens område.

Det är svårt att nu bedöma effekterna för bolagen, men om t.ex. provisionerna till ombuden skulle mervärdebeskattas utan att bolagen får motsvarande avlyftningsrätt motsvarar detta för t.ex. ATG en skattehöjning som enligt bolaget uppgår till drygt 1,1 % av förtidsspelet (som svarar för ca två tredjedelar av trav- och galoppomsättningen).

När det gäller ATG kan vidare konstateras att ATG som bolag - till skillnad mot de statliga bolagen - kan komma att bli mervärdeskattepliktigt för åtminstone vissa delar av sin verksamhet.

Villkoren för hästsporten kommer att ändras. En förändring på inkomstskattesidan är att i dag skattefria inkomster för s.k. hobbyhästar kommer att beskattas under inkomst av tjänst med därav följande begränsningar i avdragsrätten för tidigare års kostnader. Vidare kommer vissa avdragsbegränsningar att gälla också för hästägande som är att hänföra till enskild näringsverksamhet, för det fall denna är att hänföra till s.k. passiv verksamhet.

På mervärdeskattens område kommer en rad i dag mervärdeskattebefriade tjänster att bli skattepliktiga, t.ex. träning av hästar och veterinära tjänster. Ägarna av s.k. hobbyhästar kommer därigenom att drabbas av kostnadshöjningar, som inte drabbar hästägare som driver verksamheten som närings-

verksamhet.

Förutom dessa speciella faktorer kommer hästsporten givetvis att påverkas av de generella reglerna rörande inkomstbeskattningen.

Det är uppenbarligen mycket svårt att bedöma de sammantagna effekterna av skattereformen för hästsporten och därmed indirekt för ATG:s verksamhet. Utredningen har inte på den korta tid som stått till buds kunnat göra någon mer ingående analys av läget. Det är också tveksamt om en sådan analys i nuläget är möjlig att göra med någon större grad av säkerhet. Så mycket torde man dock kunna säga att en ökad skattebelastning kommer att träffa de personer som bedriver hästsport som hobby, medan bilden för företagarna är mer splittrad (jfr också SkU 1989/90:30 s. 18 f).

Sammanfattningsvis är det således svårt att i detta sammanhang beakta effekterna av skattereformen vid utformningen av spelskattereglerna. Det torde dock vara klart att effekterna inte påverkar valet av skatteform. Däremot kan det bli aktuellt att ta hänsyn till effekterna vid bestämmandet av skattesats. Jag återkommer till detta.

7.3.2 Skatt eller överskott?

Allmänt

I de fall staten äger spelbolagen eller bolagens överskott på någon annan grund kan tillförsäkras statsverket skulle skattefrihet inte behöva innebära något bortfall av statens intäkter. Som har framgått av det föregående finns det också exempel, både

inhemska och utländska, där spelverksamheten inte beskattas, utan statsverkets inkomster av denna utslutande består av del i spelbolagens överskott.

Alternativet med att få statsinkomsterna från överskott i spelbolagen och inte genom spelskatt är intressant främst genom att den enda spelskattemodell som under alla omständigheter uppfyller kravet på neutralitet mellan spelbolagens spelformer, och som samtidigt medför att spelbolagens nettoöverskott maximeras, är skattefrikhetsmodellen. Frågan är då vilka skäl som talar för att ändå behålla en beskattning.

Svar på denna fråga har till viss del lämnats genom den tidigare framställningen om vinstutlottningar som utgör kapitalavkastning, utländska spel och folkrörelsespel. Vad som där anförts utgör argument för en beskattning av den spelverksamhet som bedrivs av de statliga bolagen och ATG. Dessa argument är emellertid knappast tillräckliga för att förorda en beskattning av de statliga bolagen med hänsyn till de fördelar som är förknippade med skattefrikhetsalternativet. Av avgörande betydelse för om detta alternativ skall genomföras blir i stället dels de skäl som i övrigt kan föreligga för beskattning av de statliga bolagen, dels det förhållandet att ATG inte är ett helstatligt bolag.

Som har antytts kan det i och för sig finnas skäl för att beskatta de statliga bolagen. Ett argument för beskattning är att skattefrihet under vissa förutsättningar skulle kunna leda till minskade statsintäkter. Ett exempel skulle kunna vara att skattefrihet för spel leder till uppkomsten av en ny spelform med högre återbetalningsprocent än de

tidigare. Om denna nya spelform blev mycket populär skulle det kunna leda till en sänkning av lönsamheten på hela spelmarknaden. Förutsättningen för ett sådant resultat är emellertid att det finns en väl fungerande konkurrens på spelmarknaden. Ett annat argument för beskattning är att bolagens monopolställning skulle kunna medföra sådan ineffektivitet och höga administrationskostnader i verksamheten att statens intäkter urholkas också av detta skäl. Ytterligare ett argument för beskattning är att en skattefrihet för de statliga bolagen kan - för det fall spelmarknaden i framtiden öppnas för en friare konkurrens - leda till krav på skattefrihet från svenska och utländska företag som etablerar sig på marknaden.

Det är svårt att avgöra vilken tyngd ovanstående argument för spelbeskattning har. Vad beträffar spel med hög vinståterbetalningsprocent kan detta regleras genom tillståndsgivningen. Jag återkommer till denna fråga. Vad gäller effektiviteten kan statligt kontrollerade spelbolag få incitament att hålla hög effektivitet genom övervakning och kontroll från ägarnas sida. Problemet med etablering av privata företag kan också bemästras.

När det sedan gäller ATG:s spel skulle, med nuvarande organisation av spelmarknaden, en skattefrihetsmodell medföra att staten inte fick några intäkter från detta spel. Mot bakgrund av direktiven är skattefrihet för ATG därför utesluten, åtminstone vid nuvarande organisation.

Ett alternativ skulle då kunna vara organisatoriska förändringar av ATG, t.ex. att ATG:s verksamhet klyvs i en del som bedriver hästsport och en del som bedriver spel. Överskottet i den renodlade spelverk-

samheten skulle då kunna tillfalla staten. Detta skulle bl.a. förutsätta en uppdelning av stora delar av bolagets intäkter och kostnader. Det ligger inte inom utredningens ram att pröva om en sådan uppdelning kan ske eller om ATG:s verksamhet t.o.m. kan delas upp på två bolag. Det förtjänar dock att påpekas att sådana uppdelningar skulle vara förenade med administrativa svårigheter och vålla gränsdragningsproblem.

Utgångspunkten för denna utredning måste således vara att ATG:s verksamhetsformer inte ändras. Ett skattefrihetsalternativ kan vid sådant förhållande bara gälla de spel som bedrivs av de statliga bolagen.

Frågan blir då om en sådan lösning, som alltså innebär att de statliga bolagens spel är skattefria medan ATG:s verksamhet beskattas, är förenlig med direktivens krav på neutralitet. Under förutsättning att regeringen vid tillståndsgivningen fastställer sådana villkor att vinståterbetalningsprocenten blir densamma för likartade spel kan i och för sig en konkurrensneutralitet upprätthållas. Däremot uppfylls givetvis inte kravet i direktiven att likartade spel bör beskattas på lika sätt. Direktiven synes dock lämna ett visst utrymme för särlösningar genom att hänsyn skall tas till att förutsättningarna för spelbolagen skiljer sig åt. Det kan därför finnas anledning att ha med skattefrihetsalternativet i den fortsatta diskussionen. Här närmast skall beröras ett par näraliggande frågor, nämligen proportionen mellan skatt och överskott och den därmed sammanhängande frågan om beskattningen bör vara enhetlig eller differentierad.

Proportionen mellan skatt och överskott

Statsverkets inkomster från spelsektorn består, såvitt nu är i fråga, av skatt från de tre bolagen samt överskotten från de två statliga bolagen. Av följande tabell framgår omsättning och inkomster för år 1989 (milj. kr.).

	Omsättning	Skatt	Överskott	Summa	Därav till stats- verket
Penninglotteriet	2 884	187	1 006	1 193	1 193*)
Tipstjänst	5 098	708	1 321	2 029	2 029
ATG	5 865	564	775 ^{x)}	1 339	564
TOTALT	13 847	1 459	3 102	4 561	3 786

*) Av beloppet utbetalar Penninglotteriet ca 20 milj. kr. för kulturändamål m.m. (kultur- och ändamålslotterier).

^{x)} ATG:s resultat ökat med transfereringar till trav- och galoppsporten dvs. centralförbund, banor, aktiva etc.

Av tabellen framgår beträffande de statliga bolagen att inkomsterna från bolagens överskott är betydligt större än skatteinkomsterna. Förhållandet skulle ha blivit ungefär detsamma om bolagen beskattats med en omsättningsskatt enligt den modell som gäller för ATG. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det är lämpligt - möjligen också om det är konstitutionellt godtagbart - med en ordning som innebär att riksdagen beslutar om den mindre delen av inkomsterna från verksamheten (skatten), medan regeringen genom tillståndsgivningen beslutar om den större delen av inkomsterna (överskottet). Överskottet bestäms ju till stor del av den vinståterbetalningsprocent som regeringen fastställer i samband med att tillstånd ges.

Det är givetvis inte i och för sig något egendomligt att inkomsterna från ett statligt bolag till större delen kommer från ett verksamhetsöverskott och inte från skatt. Vad som kan göra det hela något tveksamt är det förhållandet att det råder ett direkt samband mellan omsättning, vinståterbetalningsprocent, skatt och överskott. Det kan emellertid med visst fog hävdas att regeringens handlingsutrymme i sammanhanget är relativt begränsat genom att vinståterbetalningsprocenten åtminstone till viss del bestäms av faktorer som regeringen inte kan påverka, t.ex. spelarnas förväntade inställning. Vidare kan mot bakgrund av det nyss anförda framhållas att en beskattning är påkallad främst med avseende på den verksamhet som bedrivs av ATG. Beskattningens höjd får därför bestämmas med utgångspunkt i ATG:s verksamhet och de statliga bolagens beskattning får anpassas härtill med hänsyn till kravet på konkurrensneutralitet.

Proportionen mellan skatt och överskott i de statliga bolagen bör därför inte tillmätas någon avgörande betydelse vid utformningen av skattereglerna. Det angivna förhållandet skulle emellertid kunna vara ett skäl för att slopa skatten för de statliga bolagen och låta statsinkomsterna komma enbart genom överskottet i bolagens verksamhet. Proportionen mellan skatt och överskott kan givetvis ändras också genom att skattesatserna för de statliga bolagens spel höjs. Det skulle i så fall innebära att olika skattesatser skulle gälla för de statliga bolagen resp. ATG. Därmed är vi framme vid nästa fråga, nämligen om spelskatten bör vara enhetlig eller differentierad.

7.3.3 Enhetlig eller differentierad skatt?

Den nuvarande beskattningen är uppdelad i två former, nämligen lotterivinstskatt för de statliga bolagen samt omsättningsskatt på ATG:s spel. Som nyss har antytts finns det vissa skäl som talar för att man även i framtiden bör beskatta de statliga bolagens resp. ATG:s verksamhet på olika sätt, antingen så att de statliga bolagens spel helt undantas från beskattning eller så att dessa bolag beskattas efter en högre skattesats. Jag återkommer strax till detta.

En annan fråga i sammanhanget är om det finns skäl att beskatta olika spelformer efter olika skattesatser. Ett sådant skäl skulle kunna vara att vissa spel förutsätter att vinståterbetalningsprocenten är hög, medan andra spel inte kräver så hög vinstandel. I ATG:s spel Vinnare, Plats och Kombination är vinståterbetalningsprocenten den högsta förekommande, nämligen 80 %. Det innebär att - om man för enkelhets skull antar att den totala omsättningen är 100 kr. och administrationskostnaderna 10 % - resultatet med en omsättningsskatt på 10 % blir en skatt på 10 kr. och ett överskott på 0 kr. Om man i det nu angivna exemplet i stället räknar med en lotterivinstskatt på 30 % blir resultatet att spelet alltid går med förlust för arrangören.

Det förhållandet att ett spel förutsätter hög vinståterbetalningsprocent skulle sålunda kunna motivera en lägre skattesats så att inte spelen slås ut.

Det kan vidare diskuteras om det finns anledning att beakta också hur beskattningen slår om man ser till den enskilde spelaren. Det kan t.ex. gälla en

spelform som ofta ger låg vinstutdelning i förhållande till insatsen. Som exempel kan tas ATG:s platsspel som inte sällan ger en utdelning på 11 kr. på satsade 10 kr. Om man i ett sådant fall har en omsättningsskatt på t.ex. 10 % innebär det att skatten blir lika stor som den reella vinsten, nämligen 1 kr.

Det kan också diskuteras om man skall beakta att ett spel i regel spelas mycket frekvent, t.ex. flera gånger i rad vid ett och samma speltillfälle (jfr SOU 1979:29 s. 301 ff.).

För att belysa det sagda och som underlag för den fortsatta diskussionen intas här en tabell över hur omsättningen i olika spelformer enligt nuvarande regler fördelar sig på vinnare, skatt, överskott och administration. Det bör påpekas att siffrorna för administration inte är exakta utan resultatet av en uppskattning från bolagens sida.

Bolag	Vinnare	Staten		Admini- stration
Spelform	ca %	Skatt ca %	Överskott ca %	ca %

Penninglotteriet

Penninglott	49	11	29	11 % i genom- snitt
Bellmanlott	49	4	36	
Trisslott	49	5	35	
Kulturlott	49	6	34	
Ändamålslott	49	6	34	
Europalott	49	12	28	

Tipstjänst

Stryktips	45	15	22	18
Måltips	46	14	23	17
Lotto	39	11	33	17
Flax	40	10	37	13
Joker	41	9	37	13
Extratips	40	10	32	18
Oddset:Lången	53	21	13	13
Matchen	70	29	-12	13
Toppen	70	26	- 9	13

ATG

V 65	65	11 % upp	-	6% på
V 5, G 5	65	till	-	allt
Vinnare, plats	80	3 500	-	förtids-
Kombination	80	Mkr (år	-	spel
Trio	70	1990) där-	-	
Dagens dubbel	75	över 8 %	-	

Av tabellen framgår de stora skillnaderna mellan de aktuella spelen med avseende på främst vinståterbetalningsprocent och skatt. De bestämmelser som reglerar spelbolagens verksamhet kännetecknas av en långtgående detaljreglering, bl.a. i fråga om vinståterbetalningsprocent. Skälen för denna detalj-

reglering skall inte behandlas här, men en effekt är att den inskränker spelbolagens flexibilitet och möjligheter att utveckla spelmarknaden.

Från statsfinansiell synpunkt är sannolikt det fördelaktigaste att spelbolagen detaljregleras i så liten utsträckning som möjligt eftersom de då är fria att maximera sina överskott vilka, med undantag för ATG:s överskott, levereras in till staten. Detta är ett starkt skäl för en enkel och enhetlig beskattning av alla spelformer och spelbolag. En differentiering av skatten mellan exempelvis spelformer skulle medföra stora risker för snedvridningseffekter och svårigheter för spelbolagen att anpassa verksamheten till förändringar på spelmarknaden. Systemet skulle bli tungrott genom att ändringar av skattesatserna som påkallas av ändrade förhållanden förutsätter riksdagsbeslut.

Det skulle uppenbarligen också vara förknippat med stora svårigheter att på ett korrekt sätt fastställa olika skattesatser med tanke på de skilda faktorer som i så fall borde beaktas. De problem som i det föregående angetts med avseende på t.ex. spel med olika vinståterbetalningsprocent synes i stället få lösas främst genom att man väljer en skatteform som minimerar problemen. Det bör i det sammanhanget påpekas att en skatt på bruttoöverskottet (dvs. omsättningen minus spelarnas vinstandel) i själva verket motsvarar en omsättningsskatt som differentierats så att skattesatsen bli lägre ju högre återbetalningsprocenten blir. Om man vill ha sådan differentiering kan alltså en skatt på bruttoöverskottet användas.

Slutsatsen blir att en eventuell spelskatt bör vara enhetlig när det gäller spelformerna. Det anförda

talar också med viss styrka för en enhetlig beskattning spelbolagen emellan. Innan en närmare analys gjorts av för- och nackdelar med tänkbara skatteformer är det dock för tidigt att helt avskriva tanken på alternativet med skattefrihet för de statliga bolagen.

7.3.4 Utvecklingen av spelmarknaden

Allmänt

Under 1989 omsattes totalt 17,7 miljarder kr. på spel på den svenska marknaden. Det innebar en ökning räknat från föregående år med ca 1,3 miljarder kr. För ca 79 % av förstnämnda belopp svarade tillsammans Penninglotteriet (2,9 miljarder kr.), Tipstjänst (5,1 miljarder kr.) och ATG (5,9 miljarder kr.). Resterande ca 21 % härrörde från roulettspel, bingo-spel och övriga lotterier (3,8 miljarder kr.).

Spelmarknaden totalt har ökat varje år fram till 1988, då en stagnation inträdde. Vidare har spelmarknaden under senare år förändrats. Flertalet av de etablerade spelen har som tidigare nämnts gått tillbaka och efterfrågan har förskjutits mot nya spel.

Det kan vidare konstateras att de tre spelbolagens andel av spelmarknaden har varierat under åren. Det hänger som regel samman med införandet av nya spelformer och speltekniker. När t.ex. Trisslotteriet infördes 1986 ökade Penninglotteriet både omsättning och marknadsandel avsevärt. Motsvarande förhållande kan noteras från 1988 som blev det stora genom-brottsåret för ATG:s spel Dagens Dubbel.

Som tidigare framhållits (avsnitt 4) finns det en rad anledningar till att vissa spel har en positiv och andra en negativ utveckling. De viktigaste faktorerna är hur länge spelen har funnits på marknaden, förändringar i tillgänglighet och själva speltekniken. Skattereglernas inverkan på omsättningsutvecklingen är i sig säkert minimal åtminstone om man ser det från spelarnas synvinkel. Vad som däremot är av stor betydelse är den andel av omsättningen som går tillbaka till vinnarna. Här har medvetenheten hos spelarna ökat kraftigt under senare år.

Det finns anledning räkna med att spelmarknaden också i framtiden kommer att ha en blandning av spel med olika karaktär. Det kommer således att finnas både "högvinstspel", där utsikten till en miljonvinst är intressantast och "sysselsättningsspel", där de frekventa vinstmöjligheterna spelar stor roll.

Den utveckling som skett under de senaste åren är således att sysselsättningsspielen (skicklighetsspelen) med hjälp av modern teknik har etablerats på marknaden. Detta innebär inte att högvinstspelen slås ut, men att allmänheten sprider sitt intresse till båda kategorierna.

Den första frågan som då uppkommer är om staten och ATG förlorar på den utveckling som skett. Sysselsättningsspielen måste som nämnts ha en hög vinståterbetalningsprocent för att fungera. Det maximala för staten och ATG vid en given omsättning är givetvis att spelarna i så stor utsträckning som möjligt intresserar sig för spel med låg vinståterbetalningsprocent. Men det kan hävdas att ett ökat spel på spel med hög vinståterbetalningsprocent kompenseras för arrangören och staten av att

omsättningen ökar. Mycket talar för att någon förlust inte behöver uppkomma, åtminstone inte så länge det allmänna kan styra spelutvecklingen genom tillståndsgivningen. I det läget kan man genom en lämplig kombination av högvinstspel och sysselsättningsspel utnyttja spelbenägenheten maximalt och därmed också maximera intäkterna. Läget kan emellertid bli ett annat om konkurrensen blir friare på spelmarknaden. Detta behandlas i det närmast följande avsnittet.

Den andra frågan som uppkommer är om man skall se till att beskattningen står neutral till utvecklingen och i stället låta spelarnas intresseinriktning och konkurrensen fälla utslaget i förening med det instrument som regeringen har genom tillståndsgivningen. Det mesta av vad som tidigare anförts talar onekligen för en sådan ordning. Det kan också göras gällande att om staten skulle försöka att med skatteinstrument reglera utvecklingen till nackdel för sysselsättningsspelen, de svenska spelen på sikt skulle komma att konkurreras ut av utländska spel. Vi är därmed framme vid frågan om betydelsen av konkurrens för utformningen av spelskattesystemet.

Effekterna av konkurrens och beskattning på spelmarknaden

Vid perfekt konkurrens kommer, som tidigare påpekats (avsnitt 6), alla spelformer med högre lönsamhet än genomsnittet att exploateras av konkurrerande bolag till dess att konkurrensen sänkt lönsamheten till den genomsnittliga nivån. Genom att konkurrensen leder till en utjämning och höjning av återbetalningsprocenten så medför den att branschens totala lönsamhet sänks. Vinstmarginalsänkningen motverkas av att

ökad konkurrens sannolikt kan öka den totala spelvolymen. Nettoresultatet av sänkta vinstmarginaler och ökad volym blir emellertid med största sannolikhet en betydande minskning av branschens samlade överskott. Slutsatsen är därför att ökad konkurrens på spelmarknaden gör det svårt att bibehålla statens intäkter från spelverksamheten.

Konkurrensen mellan bolagen på den svenska spelmarknaden är för närvarande begränsad. Det är därför möjligt att samtidigt utbjuda spelformer med stora skillnader i lönsamhet och därigenom tillgodogöra sig en betydande del av spelarnas betalningsvilja. Det är mot denna bakgrund svårt att avgöra om utvecklingen på spelmarknaden kommer att leda till minskade intäkter för statsverket. Klart är dock att om utvecklingen innebär en mer allmän omläggning mot spel med hög vinstprocent så kommer en samtidig positiv volymutveckling inte att räcka till för att hindra en negativ lönsamhetsutveckling för statens spelverksamhet. Som tidigare har antytts har den hittillsvarande utvecklingen inte visat på någon påtaglig förskjutning av spelmarknaden i riktning mot spel med hög vinstandel. Det finns inte heller någon större anledning att befara att en sådan utveckling kommer till stånd i framtiden så länge konkurrensen på marknaden är begränsad.

För närvarande finns det i Sverige ett förbud mot att främja deltagande i utländska spel. Vid en utvidgad ekonomisk EG-marknad med svensk anslutning i någon form finns det skäl att räkna med att det angivna förbudet kan försvinna. Sverige skulle då ligga öppet för konkurrens från bl.a. de stora engelska bookmakingföretagen. Dessa företag torde kunna erbjuda spel på de svenska V65-loppen och andra lopp med

bättre villkor för spelarna, eftersom de betalar lägre belopp i skatt och i pengar till sporten än de svenska företagen för närvarande betalar. De regler som tillskapas för de svenska spelen måste ta hänsyn till detta förhållande.

Vad gäller internationell konkurrens är de tre bolagen redan i någon mån utsatta för sådan. Penninglotteriet har konkurrens av det tyska Klassenlotteri. Tipstjänst och ATG har konkurrens av några engelska bookmakingföretag som opererar från England på den svenska marknaden. I huvudsak konkurrerar de med Oddset, men också med ATG:s spel Vinnare, Plats och Dagens Dubbel. Det är också främst i fråga om dessa spel som man kan förvänta sig en ökad konkurrens i framtiden. Man vet att de stora engelska bookmakingföretagen arbetar för att expandera ut över Europa när EG-avtalet öppnar vägen 1993. Om Sveriges ställning gentemot EG blir sådan att det blir möjligt för den typen av företag att fritt operera på marknaden gäller det att de svenska företagen kan erbjuda spelarna någorlunda likartade villkor. Skattereglerna får i det läget inte utgöra något hinder i konkurrensen.

Om de svenska företagen å andra sidan tillåts att fritt operera på den Europeiska marknaden skulle det säkert finnas goda förutsättningar för dem att ta marknadsandelar där. När det gäller spel av typ Oddset är t.ex. Tipstjänst det enda europeiska företag som driver ett sådant bortsett från företagen i Storbritannien och Tipstjänst är dessutom ensamt om att driva det med hjälp av modern on-lineteknik. Beroende på vad som händer i Europa under de närmaste åren kan det alltså finnas både hot och möjligheter, som man bör beakta vid beslut om beskattningens höjd

och utformning.

7.4 Problem med nuvarande spelskattesystem

Av redogörelsen för de olika spelen framgår att det finns stora likheter mellan vissa spel som bedrivs av å ena sidan ATG och å andra sidan Penninglotteriet och Tipstjänst. Det innebär att den nuvarande ordningen strider mot den i direktiven angivna principen att likartade spel skall beskattas på lika sätt oberoende av vem som arrangerar spelen.

Av den föregående analysen av spelskattemodellerna framgår vidare att lotterivinstskatten inte uppfyller kravet på att spelskatten inte skall snedvrida mellan spelformer med olika vinståterbetalningsprocent. En 30-procentig lotterivinstskatt medför sålunda - vid administrationskostnader på 12 % av insatsen - att alla spelformer med en återbetalningsprocent, efter skatt, på mer än 61,6 % blir olönsamma för bolagen. En sådan skatt skulle, om den gjordes generell, på sikt framtvinga en nedläggning av en rad existerande spelformer. Som exempel kan nämnas Tipstjänsts spel Matchen och Toppen och samtliga ATG:s spel. Resultatet skulle bli en minskning av statens intäkter och ett hinder att utveckla nya spelformer.

En möjlighet att råda bot på dessa nackdelar skulle kunna vara att sänka lotterivinstskatten. Enligt min mening är detta emellertid inte något realistiskt alternativ. Till att börja med skulle det krävas en mycket kraftig sänkning, ned till ca 10 %, för att lotterivinstskatten skulle kunna fungera på spel med hög vinståterbetalningsprocent. Trots detta skulle man ha kvar lotterivinstskattens snedvridande effekt

i den meningen att skatten, mätt i procent av insatsen, blir högre ju högre vinståterbetalningsprocenten är. De spel som lönar sig sämst skulle således beskattas hårdast.

Med hänsyn till det anförda måste slutsatsen bli att lotterivinstskatten bör avskaffas för de aktuella spelen. I det närmast följande avsnitten bedöms de alternativ till lotterivinstskatten som föreligger.

7.5 Sammanfattande synpunkter på olika skattemodeller

Allmänt

I föregående avsnitt har tagits ställning för att lotterivinstskatten inte bör användas som beskattningsform för de ifrågavarande spelen. I detta avsnitt görs en sammanfattning av de övriga spel-skattemodellerna med avseende på främst direktivens krav på att beskattningen skall utformas så att

- konkurrensneutralitet upprätthålles mellan spel-former och spelbolag.
- bolagen får incitament att utveckla spelmarknaden i positiv riktning och att öka statens intäkter från spelsektorn.

Enhetlig omsättningsskatt

Om man väljer en omsättningsskatt synes det naturligt att avpassa denna så att skatteuttaget på ATG:s spel blir i stort sett oförändrat. En enhetlig omsätt-

ningsskatt skulle således utgå med en skattesats på ca 9,5 %. En sådan skatt gör spelformer med mycket hög vinståterbetalningsprocent olönsamma, vilket skulle kunna leda till bortfall av statsinkomster. Detta innebär också att omsättningsskatten för sådana spelformer inte helt uppfyller direktivens krav på att "utvecklingen av det företagsekonomiska resultatet skall harmonisera med en positiv utveckling av spelmarknaderna." Å andra sidan skall framhållas att det är tveksamt om något av de nu existerande spelen skulle vara olönsamt med angiven omsättningsskatt. Vid administrationskostnader på 12 % är det först vid en vinståterbetalningsprocent på ca 78,5 % som lönsamheten upphör.

Enhetlig skatt på spelbolagens bruttoöverskott

Skatt på spelbolagens bruttoöverskott kräver inte några organisatoriska förändringar. Skattesatsen antas sättas så att skattebelastningen på ATG motsvarar en omsättningsskatt på 9,5 %. Detta skulle vid en genomsnittlig bruttoöverskottsprocent på 27 % (100 % minus återbetalningsprocenten på 73 %) medföra en skattesats på ca 35 %.

Den främsta fördelen med en skatt på bruttoöverskottet är att den ger förhållandevis små snedvridningar av spelmarknaden genom att den slår ut relativt få spelformer. Med 35 % skatt på bruttoöverskott och administrationskostnader på 12 % av omsättningen blir spelformer med en vinståterbetalningsprocent överstigande 81,5 olönsamma för bolagen. Det kan jämföras med att vid skattefrihet blir under motsvarande förutsättningar alla spelformer med en återbetalningsprocent överstigande 88 % olönsamma för bolagen.

En skatt på bruttoöverskottet ger vidare bolagen större incitament att utveckla nya spelformer än nuvarande system. Den torde också ge relativt god överensstämmelse mellan det företagsekonomiska resultatets utveckling och utvecklingen av statsinkomsterna. Jämförd med en omsättningsskatt så underlättar den för de svenska bolagen att möta utländsk konkurrens från spelformer med hög återbetalningsprocent.

En nackdel kan vara att möjligheten att ha hög vinstandel medför risk för att bolagen inte satsar tillräckligt på spel som ger de högsta statsinkomsterna. Som tidigare påpekats behöver en överflyttning från sådana spel till spel med högre vinstandel i och för sig inte innebära lägre statsinkomster totalt sett. Intäktsbortfallet kan kompenseras bl.a. genom att spelarna spelar oftare och för högre belopp när det gäller spel med högre vinstandel.

Enhetlig skatt på spelbolagens nettoöverskott

En enhetlig skatt på spelbolagens nettoöverskott kräver att ATG kan särredovisa sina kostnader för spelverksamheten. Med denna förutsättning kan samtliga spelbolag beskattas med en enhetlig skattesats. Även i detta fall förutsätts att skattesatsen sätts så att skatteuttaget på ATG:s spel motsvarar 9,5 % av omsättningen. Vid antagna administrationskostnader på 12 % av omsättningen skulle det då krävas en skatt på 63,3 % av nettoresultatet ($9,5 / (100 - 73 - 12)$).

Denna skattemodell har den fördelen att den, vid

frånvaro av avkastningskrav, inte leder till utslagning av någon spelform. Skattemodellen uppfyller därför högt ställda krav på neutralitet och överensstämmelse mellan utvecklingen av det företags-ekonomiska resultatet och statsintäkterna. Även om bolagen underställs avkastningskrav leder skatt på nettoöverskottet till något mindre snedvridningseffekter än övriga skattemodeller. Jämfört med både omsättningsskatt och skatt på bruttoöverskottet så underlättar den för de svenska bolagen att möta utländsk konkurrens från spelformer med hög vinståterbetalningsprocent.

En skatt på nettoresultatet har emellertid också nackdelar. Den främsta nackdelen är svårigheten att i ATG särskilja administrationskostnaderna för spelverksamheten. Vidare kan kombinationen av smal skattebas och hög skattesats fresta bolagen till skatteminimerande beteende på bekostnad av andra mål. Eftersom administrationskostnaderna får dras av vid beräkning av det skattepliktiga nettoresultatet kan också bolagens incitament att hålla hög effektivitet försvagas.

Skattefrihet för spelbolagen

Skattefrihetsmodellen är den enda skatteform som under alla omständigheter uppfyller kraven att dels inte slå ut några spelformer dels ge gynnsamma incitamenteffekter för spelbolagen. För att skattefrihetsmodellen skall ge några statsinkomster krävs emellertid att staten får del av spelbolagens inkomster på något annat sätt än genom beskattning. Beträffande Penninglotteriet och Tipstjänst uppnås detta genom vinstinleveranser till statsverket,

eftersom staten är ensam ägare av dessa bolag. För ATG är situationen annorlunda. Staten äger inte någon del i ATG och har därför inte någon rätt till andel i ATG:s resultat.

En möjlighet att införa skattefritetsmodellen även för ATG skulle kunna vara att klyva bolaget i en del för spel, ägt av staten eller där åtminstone överskottet tillfaller staten, och en del för sport, där staten inte har någon del i resultatet. Svårigheten är emellertid att finna en formel för sådan klyvning av ATG. Som har nämnts tidigare ingår det inte heller i uppdraget att undersöka en sådan lösning. Det innebär att skattefritetsmodellen kan tillämpas endast på de statliga företagens spel och att man i så fall får ha en särskild beskattning för ATG:s del.

7.6 Val av spelskattemodell

Skatteform

Av den tidigare framställningen framgår att det finns fyra tänkbara spelskattemodeller, nämligen omsättningsskatt, skatt på bruttoöverskottet, skatt på nettoöverskottet samt skattefrihet för de statliga bolagen kombinerad med någon av de angivna skatteformerna för ATG.

Av dessa modeller är det således endast den sistnämnda som innebär en oenhetlig beskattning bolagen emellan. Detta är en påtaglig nackdel och strider också mot en grundtanke i direktiven. Som tidigare har påpekats finns det emellertid också många fördelar med skattefritetsmodellen, bl.a. från neutralitetssynpunkt. Eftersom skattefriheten inte

kan göras generell försvagas dock argumenten för denna modell påtagligt. Genomgången av de övriga modellerna från neutralitetssynpunkt visar också att det finns acceptabla alternativ. Slutsatsen blir att skattefritetsmodellen bör avvisas.

Den metod som ligger närmast skattefritetsmodellen när det gäller neutralitet och incitament att utveckla nya spelformer är beskattning av bolagens nettoöverskott. Det finns dock väsentliga nackdelar med metoden. Bl.a. medför den komplikationer genom att man måste skilja ut de administrationskostnader hos ATG som hänförs till spelverksamheten. Fördelarna med metoden kan inte anses väga upp denna och andra nackdelar. Det förtjänar påpekas att en skatt på nettoöverskottet skulle komma att ligga ganska nära den vanliga inkomstskatten, vilket knappast är en lämplig ordning.

Det återstår då att ta ställning till omsättnings-skatten och en skatt på bruttoöverskottet. Den sist-nämnda skatteformen har vissa fördelar jämfört med omsättningsskatten, bl.a. genom att den har något mindre snedvridningseffekt och ger bättre möjligheter att möta utländsk konkurrens från spelformer med hög vinståterbetalningsprocent. Det bör dock i sammanhanget framhållas att det inte är fråga om några större skillnader när det gäller de två skatteformernas snedvridningseffekter resp. förutsättningar att möta utländsk konkurrens. Under de förutsättningar som angavs i den föregående analysen är skillnaden - när det gäller gränsen för lönsamhet för spel med hög vinståterbetalningsprocent - mellan de två metoderna ca tre procentenheter. Det betyder att man bör vara försiktig med värderingen av både fördelar och nackdelar i nämnda avseenden. Det bör

dock påpekas att den skillnad som trots allt föreligger mellan metoderna, t.ex. när det gäller gränserna för lönsamhet för spel med hög vinståterbetalningsprocent kan vara viktig, eftersom gränserna ligger nära de procentsatser som redan i dag existerar.

Förhållandet mellan de båda skatteformerna framgår om man jämför diagram 3 och 4 i kapitel 6. Det kan emellertid också vara lämpligt att här redovisa skillnaderna mellan skatteformerna i en tabell. För jämförelsens skull tas också lotterivinstskatten med. Därvid används två skattesatser, nämligen faktiskt betald skatt i förhållande till utbetalda vinster i vart och ett av spelbolagen. För ATG används dock vinsterna enligt vinstplanen i stället för faktiskt utbetalda vinster. Att den faktiska procentsatsen för den lotterivinstskatt som de statliga bolagen betalar skiljer sig från den lagstadgade (42,86 exkl. skatt) beror på skattefriheten för småvinster.

Skatt i procent av omsättning vid olika beskattningsmodeller och bruttoöverskottsandel

	Bruttoöverskottsandel i % av omsättning		
	60	40	20
35 % skatt på bruttoöverskott	21	14	7
9,5 % omsättningsskatt	9,5	9,5	9,5
13 % lotterivinstskatt (= Penninglotteriets effektiva skattesats = skattebelastningen på ATG)	5,2	7,8	10,4
32 % lotterivinstskatt (= Tipstjänsts effektiva skattesats)	12,8	19,2	25,6

Anm: Lotterivinstskatten är angiven i procent av vinsten efter skatt.

Av tabellen framgår till att börja med det närmast självklara förhållandet att en skatt på bruttoöverskottet blir lägre ju högre vinståterbetalningsprocenten blir. Men det betyder givetvis inte att det vid en given spelvolym är lönsamt för bolagen att öka andelen spel med hög återbetalningsprocent. Tvärtom förhåller det sig så att bolagens behållning minskar med $(100-35)=65$ % av en höjning av vinståterbetalningsprocenten och att spelen, vid det gjorda antagandet att administrationskostnaderna uppgår till 12 % av omsättningen, blir olönsamma vid en åter-

betalningsprocent på drygt 81 %. En omsättningsskatt på 9,5 % innebär, med samma antagande om administrationskostnaderna, att de spel som för närvarande har en så hög återbetalningsprocent som 80, t.ex. Vinnare och Plats, blir olönsamma.

Mot denna bakgrund finns det, som redan tidigare framhållits, knappast tillräcklig grund för farhågorna att införandet av en skatt på bruttoöverskottet skulle leda till en överdriven satsning på spel med hög vinståterbetalningsprocent med minskad lönsamhet totalt sett på spelmarknaden som resultat. Bolagen har själva ett intresse av en hög lönsamhet och dessutom har statsmakterna möjlighet att påverka utvecklingen genom tillståndsgivningen.

Det anförda innebär att en skatt på bruttoöverskottet har ett visst försteg från principiella utgångspunkter. Om man ser på den praktiska hanteringen av de två spelformerna synes omsättningsskatten vara något enklare att administrera. Inte heller i detta avseende är emellertid skillnaderna särskilt stora. Ytterligare en omständighet som talar för omsättningsskatten är att denna skatteform redan finns på området.

Sammantaget får emellertid övervägande skäl anses tala för att en skatt på bruttoöverskottet bör införas.

Skattesatsen

Det hittills anförda innebär att en skatt på bruttoöverskottet skall införas. Den skall gälla för alla tre bolagen och för samtliga spelformer.

Med bruttoöverskottet avses bolagens överskott på spelverksamheten sedan avdrag gjorts för vinstutbetalningar. Som intäkter skall således tas upp endast spelinsatser och inte andra typer av intäkter, t.ex. räntor. Avdrag får göras bara för vinstutbetalningar.

Nästa fråga är då vilken skattesats som bör gälla. Som tidigare har antytts bör utgångspunkten vara att bibehålla den skattebelastning som i dag gäller för ATG:s spel. Hittills har angetts att detta skulle medföra en skattesats på ca 35 %. Ett par tabeller får närmare belysa förhållandena.

Den första tabellen visar hur den skatt som ATG har betalt under åren 1985 - maj 1990 står i förhållande till bruttoöverskottet för respektive år. Därvid används två mått på bruttoöverskottet, nämligen dels ett överskott som beräknats utan hänsyn till oinlösta vinster samt bråkdelar, dels det faktiska överskottet. Med bråkdelar avses vinstandelar som inte betalas ut på grund av att de utgörs av bråkdelar av en krona (ören).

ATG:s omsättning, vinstutbetalning och skatt

År	1990	1989	1988	1987	1986	1985
	<u>jan-maj</u>					
Omsättning	2 640	5 865	5 360	4 526	4 137	3 759
Vinster						
teoretiska (./.)	<u>1 923</u>	<u>4 288</u>	<u>3 962</u>	<u>3 295</u>	<u>3 016</u>	<u>2 736</u>
Brutto- överskott I	717	1 577	1 398	1 231	1 121	1 023
" i % av oms.	(27,2)	(26,9)	(26,1)	(27,2)	(27,1)	(27,2)
Bråkdelar och oinlöst	<u>16</u>	<u>37</u>	<u>34</u>	<u>24</u>	<u>21</u>	<u>17</u>
Brutto- överskott II	733	1 614	1 432	1 255	1 142	1 040
" i % av oms.	(27,8)	(27,5)	(26,7)	(27,7)	(27,6)	(27,7)
Betald skatt	256*	564	525	454	414	379
" % av brutto- överskott I	35,7	35,8	37,6	36,9	36,9	37,0
" % av brutto- överskott II	34,9	34,9	36,7	36,2	36,3	36,4

*Enligt för hela året beräknad skattesats

Av tabellen framgår till att börja med att vinster (inkl. bråkdelar) motsvarande ca 0,6 % av omsättningen aldrig betalas ut till spelarna. Det innebär också att betald skatt i procent av det faktiska överskottet är nästan en procentenhet lägre än skatten i procent av det schablonmässiga överskottet.

Ställning måste alltså först tas till om med bruttoöverskottet skall avses skillnaden mellan omsättningen och fastställd vinståterbetalningsprocent för de olika spelformerna eller om man skall räkna med faktiskt utbetalda vinster och således ta hänsyn till oinlösta vinster och bråkdelar.

Från administrativ synpunkt är det givetvis enklare att räkna med den fastställda vinståterbetalningsprocenten. Då kan skatten fastställas definitivt redan från början. Om man däremot räknar med faktisk vinstutbetalning måste man ha en preliminär beskattning från början och sedan ha en avstämning när preskriptionstiden för vinstutbetalning gått till ända.

Det är alltså tydligt att en beräkning på grundval av fastställd vinståterbetalningsprocent är att föredra från praktisk utgångspunkt. En sådan ordning strider dock mot vad som är normalt på skatteområdet när det gäller skatteberäkningar. Sådana görs sålunda i princip på grundval av faktiska belopp. Tillräckliga skäl att avvika från gängse ordning kan inte anses föreligga. Det kan påpekas att en schablonmässig vinstberäkning också innefattar vissa problem, bl.a. avseende vinster på osålda lotter.

Det anförda innebär att beskattningen bör ske på grundval av faktiskt utbetalda vinster.

Tabellen visar då att en skatt på det faktiska bruttoöverskottet (II) på 35 % är något i underkant jämfört med den skatt som utgått under perioden i fråga, åtminstone om man ser till hela perioden. För 1989 och jan-maj 1990 ligger dock procentsatsen något under 35.

Den andra tabellen visar effekterna av en skatt på bruttoöverskottet för samtliga tre bolag med utgångspunkt i förhållandena under 1989.

Bolagens omsättning, vinstutbetalning och skatt under 1989

	<u>Belopp i milj. kr.</u>		
	ATG	Penning- lotteriet	Tipstjänst
Omsättning	5 865	2 884	5 098
Utbetalda vinster till spelare	4 251	1 428	2 238
Bruttoöverskott	1 614	1 456	2 860
Betald skatt	564	187	708
= % av om- sättningen	9,62	6,48	13,89
35 % skatt på bruttoöverskottet	565	510	1 001
= % av om- sättningen	9,63	17,68	19,6

Tabellen visar att den nya skatten innebär en ganska kraftig skattehöjning för de statliga bolagen. Det beror på att deras omsättning genomsnittligt avser spel med lägre återbetalningsprocent (högre bruttoöverskott) än ATG. Det förhållandet att de statliga bolagen får en skattehöjning synes emellertid inte ge anledning att sänka skattesatsen. Som tidigare har påpekats har dock Penninglotteriet vissa ändamåls-
lotterier där behållningen går till olika behjärtans-

värda ändamål. En ökad beskattning av dessa lotterier skulle leda till att ett mindre belopp går till ändamålet i fråga. Någon särbehandling av dessa lotterier bör dock inte komma i fråga. Frågan får i stället beaktas på annat sätt.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att en skattesats på 35 förefaller väl avvägd mot bakgrund av angivna förhållanden. Vad som i dagsläget kan utrönas rörande effekterna av skattereformen för hästsporten tyder på en ökad skattebelastning. Det finns dock inte underlag för en närmare beräkning. Det är inte heller givet att en eventuell kompensation bör ges inom ramen för spelbeskattningen. Det finns mot denna bakgrund inte anledning att i detta sammanhang justera den ifrågavarande skattesatsen.

Närmare om beskattningen

Ställning måste tas till om en beskattning av bruttoöverskottet skall avse varje tävlingstillfälle och spelform för sig eller om man skall beräkna ett gemensamt överskott för en viss tidsperiod. I detta avseende synes det lämpligt att bruttoöverskottet bestäms månadsvis och att därvid inräknas överskottet för de tävlingar eller dragningar som avgjorts under månaden. Redovisningsperioden blir sålunda varje kalendermånad.

Denna redovisning och betalningen på grundval av denna måste emellertid bli preliminär, eftersom man oft först långt senare vet det faktiska bruttoöverskottet. Det betyder att man måste ha också en slutredovisning när man vet omfattningen av oinlösta vinster.

Den preliminära redovisningen bör grundas på en beräkning av de till spelarna utgående sammanlagda vinsterna. För att inte komplicera förfarandet, bör man kunna utgå från att vinstutbetalning sker enligt vinstplan. Det innebär att man, när det gäller Penninglotteriet, bortser från eventuella vinster på osålda lotter och att man överlag bortser från oinlösta vinster och bråkdelar som ej utdelas.

Den slutliga redovisningen skall som nämnts grundas på faktiskt utbetalade vinster. Det betyder att slutredovisningen kan lämnas först sedan preskriptionstiden för utbetalning av vinster gått till ända. Frågan blir då om denna redovisning i likhet med preliminärskatteredovisningen, bör avse varje kalendermånad under vilken ett spel definitivt avslutats, eller om man bör föreskriva längre redovisningsperioder, t.ex. halvår eller helår. Man måste här å ena sidan beakta att slutskatteredovisningen kan avse stora belopp och att redan preskriptionstiden innebär en ganska lång tidsutdräkt (Penninglotteriet har normalt ett års preskriptionstid, medan Tipstjänst har tre månader och ATG en månad). Huvudregeln bör därför vara månadsredovisning. Å andra sidan bör man beakta att åtminstone ATG och Tipstjänst har ett stort antal spel och att en månadsredovisning medför administrativa problem. Det bör därför finnas möjlighet för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att medge längre redovisningsperioder. Som grundläggande förutsättning bör gälla att det kan antas att de skattebelopp som skall betalas i samband med slutredovisningen regelmässigt är ringa i förhållande till den totala skatten för perioden i fråga. Härutöver bör krävas särskilda

skäl, varmed avses främst att anordnaren bedriver ett stort antal spel.

7.7 Författningskommentar

Allmänt

Den föreslagna beskattningsmodellen för de tre spelbolagen bör regleras i en särskild lag.

Beskattningen av lotterier regleras i dag i tre olika lagar. I lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster regleras beskattningen för lotterier i allmänhet medan det finns specialregler för beskattning av totalisatorspel vid hästtävling i lagen (1984:351) om totalisatorskatt samt för beskattningen av bingo- och kasinospel i lagen (1972:820) om skatt på spel. Lagen om skatt på spel berörs inte i det här sammanhanget. ATG är den ende skattskyldige till totalisatorskatt. I och med att den nya beskattningsmodellen införs finns därför inte längre ett behov av denna lagstiftning. Skulle i framtiden även annan tillåtas bedriva totalisatorspel vid hästtävlingar bör detta beskattas på samma sätt som ATG:s spel.

Lotterivinstskatt utgår på vinst vid vinstdragning i vinstsparande. Regeringen har gett vissa banker och sparkassor rätt att bedriva sådana skattepliktiga lotterier. Det finns inte i det här sammanhanget skäl att ändra på beskattningen av dessa lotterier. Tipstjänst och Penninglotteriet bedriver också sin spelverksamhet med tillstånd av regeringen. För närvarande finns inte någon annan som har särskilt tillstånd från regeringen att bedriva skattepliktigt

lotteri. Om någon sådan skattskyldig skulle tillkomma i framtiden bör denne beskattas på samma sätt som spelbolagen.

Skattskyldighet enligt lagen om lotterivinstskatt kan - utöver sådana fall då verksamheten förutsätter tillstånd av regeringen - uppkomma endast i ett fall. Det är vid sådant lotteri som bedrivs med stöd av 18 § lotterilagen (1982:1011). Det avser vissa lotterier i tidningar och radio. Sådan skattskyldig finns för närvarande. Denna typ av lotteriverksamhet bör även i fortsättningen beskattas på det sätt som sker i dag.

Lotterivinsbeskattningen bör således kvarstå för vinstsparande samt lotterier som anordnas med stöd av 18 § lotterilagen. Med detta begränsade tillämpningsområde bör dock den nya beskattningen av spelbolagen utformas som den för lotterier generellt gällande beskattningen och lotterivinstbeskattningen som en specialreglering av vissa fall.

Lag om skatt på lotterier

1 §

I paragrafen bestäms skattepliktigt område och skattesats. Paragrafen är uppbyggd på samma sätt som 1 § i nuvarande lagen om skatt på lotterivinster.

2 och 3 §§

Överensstämmer med innehållet i 2 § nuvarande lagen om skatt på lotterivinster.

4 §

Vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde är intäkterna i regel kända och redovisning och betalning bör kunna ske. Vilka vinster som faktiskt kommer att betalas ut är däremot ofta inte känt och det kan dröja länge innan det är klart.

Vid skattskyldighetens inträde skall därför en preliminär redovisning ske där avdrag medges för samtliga vinster enligt fastställd vinstplan eller när sådan inte finns, motsvarande bestämning av de sammanlagda vinsternas storlek. Avdrag bör således medges med den sammanlagda vinst som kommer att utdelas om samtliga vinster avhämtas och ingen vinst har utfallit på osåld lott. Detta innebär att den skatt som skall betalas vid den preliminära redovisningen aldrig kan bli högre än den sammanlagda slutliga skatt som skall betalas för lotteriet. Även skattebetalningen i samband med den preliminära redovisningen är således en slutlig skattebetalning.

Slutredovisning på grundval av faktiskt utbetalade vinster skall enligt huvudregeln ske för varje kalendermånad och avse lotterier för vilka tiden för uthämtande av vinster gått ut under månaden.

5 §

Förfarandet bör ske i enlighet med de allmänna reglerna i lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter. Möjlighet har dock öppnats för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att, om det föreligger särskilda skäl, medge att slutredovisning enligt 4 § andra stycket

skall lämnas för halvår eller helår i stället för varje månad. Som förutsättning härför gäller att det kan antas att de belopp som skall betalas i samband med slutredovisningen regelmässigt är ringa i förhållande till den totala skatten för perioden i fråga. Slutskattebetalningen får anses vara ringa i förhållande till totalskatten om den uppgår till högst ett par procent av den senare.

Lag om ändring i lagen om skatt på lotterivinster

Rubrik

Då lagen föreslås få ett betydligt mer begränsat tillämpningsområde än tidigare föreslås en ändring av rubriken.

1 §

Ändringarna innebär i allt väsentligt att de områden på vilka lagen inte längre skall tillämpas har rensats ut.

Nuvarande tredje stycket återfinns i stora delar i den föreslagna 1 § lagen om skatt på lotterier.

2 och 3 §§

Bestämmelser som inte är tillämpliga på de områden där lagen även i fortsättningen skall tillämpas har rensats ut.

Övrigt

Följdändringar behöver även göras i

lagen (1984:151) om punktskatter och prisreglerings-
avgifter 1 kap 1 § samt 2 kap. 2 och 8 §§,

skattebrottslagen (1971:69) 1 § 2,

lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skatte-
fordringar m.m. 1 § 3 samt

lagen (1972:128) om skattefrihet vid premiering av
sparande 2 §.

Vidare bör ändring göras i överenskommelse mellan
Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (se
bilaga 2 till SFS 1982:909, punkt 3. C. e) och
förordningen (1984:248) om skatt på lotterivinster.

SÄRSKILDA YTTRANDEN

1 Av experten Agne Modén

Utredningsmannen förordar en skattekonstruktion med skatt på bruttoöverskottet, dvs. skatt på den del av spelinsatserna som återstår efter det att vinnarna har fått sin andel. Det finns vissa faktorer som tyder på att detta kan leda till betydande oönskade konsekvenser.

Den föreslagna skattekonstruktionen innebär att spel med hög återbetalningsprocent till spelarna blir ekonomiskt mer fördelaktiga att driva än vad fallet är i nuläget.

Vi har under senare år fått en konkurrenssituation där de tre företagen, som omfattas av utredningen, bedriver sina respektive verksamheter via spelombud spridda över hela landet och där flertalet av de största ombuden är gemensamma för alla tre bolagen. Det innebär att alla förekommande produkter direkt konkurrerar med varandra på ett betydligt mer påtagligt sätt än vad tidigare var fallet. Spelarna hamnar alltså ofta i en valsituation över vilket spel de skall satsa sina pengar på. Eftersom deras medvetenhet om de olika spelens återbetalningsprocent hela tiden ökar, blä genom information från tidningsarnas spelbilagor, sker för närvarande en

förskjutning av spelandet mot spel med hög återbetalningsprocent.

I den konkurrenssituation vi har kommer sannolikt en fortsatt sådan förskjutning att äga rum vilket på sikt kan leda till väsentligt minskade intäkter för staten. Att i denna situation införa en beskattning, som innebär att det blir mer gynnsamt för spelarrangören att anordna spel med hög återbetalningsprocent, kan leda till att en utveckling med minskade statsintäkter från spelsektorn kommer att accentueras.

Jag vill gärna visa med ett hypotetiskt exempel vad olika utvecklingar för högåterbetalnings- respektive lågåterbetalningsspel kan få för konsekvenser för statens intäkter. Jag definierar spel med hög återbetalningsprocent som de spel som har en återbetalning på 70 % eller mer. Låt oss anta att dessa spel får en årlig tillväxt på 10 % medan övriga spel får en tillbakagång på 5 % per år. Detta skulle då leda till följande uppskattade utveckling av statens intäkter i form av skatt och överskottsmedel under perioden 1990-1994 (milj. kr).

År	Omsättning		Statens andel	
	Spel $\geq$ 70% återbetaln.	Spel $\leq$ 70% återbetaln.	Totalt	
1990	4 031	9 665	13 696	3 373
1991	4 434	9 182	13 616	3 237
1992	4 878	8 722	13 600	3 109
1993	5 366	8 286	13 652	2 991
1994	5 902	7 872	13 774	2 884

Av tabellen framgår att de förutsatta utvecklingarna för de olika spelen skulle leda till att omsättningen i stort ligger kvar på en oförändrad nivå medan statens inkomster skulle minska väsentligt.

Utöver den för staten icke önskvärda utvecklingen kan den föreslagna skatten också leda till att folk-rörelsespelen på sikt utsätts för en hårdare konkurrens och sannolikt får allt svårare att hävda sig på spelmarknaden.

Det synes mig som om utredningsmannen har lagt alltför stor vikt vid "neutralitetskravet" och en förmodad ökad konkurrens från utlandet vid sitt val av skattemodell. En omsättningsskatt på 9,5 % innebär att alla nu existerande spel skulle kunna finnas kvar på marknaden, däremot skulle det bli svårt att introducera nya spel med högre återbetalningsprocent. Vad gäller konkurrens från utlandet är det svårt att bedöma i vilken omfattning och vid vilken tidpunkt en sådan skulle kunna intensifieras. Det synes dock som om farhågorna för den är något överdrivna.

I utredningen diskuteras omsättningsskatt som en möjlig skattemodell och den uppfyller enligt min uppfattning på ett bättre sätt än den nu föreslagna skattemodellen de krav som ställs i utredningsdirektiven.

- 2 Av experterna Erik Kylengren, Gert Lindberg och Anders Törnkvist

Val av beskattningsform

Spelskatteutredningen har lämnat förslag till en form för beskattning av de statliga spelbolagens och ATG:s spel som fyller de naturliga kraven att dels vara neutral gentemot olika spelformer, dels ökar möjligheten för svenska arrangörer att möta konkurrensen från utländska bookmakerföretag. Denna konkurrens kan bedömas bli av stor betydelse vid en förutsedd liberalisering i Europa av marknadsföringen över gränserna av spel, som med modern teknik lika lätt kan ske till utlandet som inom landet.

Det arbete som nedlagts av utredaren och finansdepartementets skatteexperter för att utredningen skall finna en i både teori och praktik modern och neutral beskattningsform är värt stort erkännande.

Det är beklagligt att Tipstjänst representant av inhemskt konkurrensbegränsande skäl valt att i ett särskilt yttrande avvika från enigheten om beskattningsform. Det är också anmärkningsvärt att detta sker på felaktiga grunder.

Som konstaterats i utredningsarbetet förhåller det sig inte så att spel med hög återbetalningsprocent är olönsammare för stat och arrangör, eftersom dessa spel praktiskt taget alltid har en högre omsättnings-hastighet som kompenserar för det lägre avdraget.

Det är heller inte riktigt att själva förskjutningen mot spel med hög återbetalningsprocent skulle vara självskriven. Under såväl 1989 som under de fem

första månaderna 1990 har sålunda av ATG:s nya on-line-spel, dvs. spel utanför V65, den bästa utvecklingen skett för V5 som har lägst återbetalningsprocent. Därefter har Dagens Dubbel med näst lägst återbetalningsprocent haft den bästa utvecklingen, medan vinnare- och platsspelen med högst återbetalningsprocent haft den sämsta utvecklingen. Detta har sammantaget medfört att bruttomarginalen för ATG till och med överskridit den nivå som gällde före introduktionen av de nya on-line-spelen.

Ett hypotetiskt exempel på vad som inträffar om hög- och lågmarginalspelen under en lång följd av år får diametralt olika utveckling utgör inte bevis på någonting alls.

Den slutsats man i stället kan dra av utvecklingen är att hög- och lågmarginalspel möter olika behov eller intressen, och mycket väl kan leva tillsammans i ett varierat sortiment.

Skattesatsens storlek

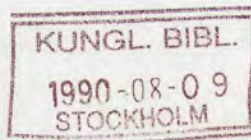
Utredningen har föreslagit en skattesats på 35 % att räknas på bruttoöverskottet inklusive bråkdelar och oinlösta kuponger.

Emellertid måste också hänsyn tas till vissa effekter av skattereformen. Vi avser härvid inte den höjning av det allmänna kostnadsläget, som kan inträda i samhället efter skattereformen, utan specifika beskattningsåtgärder som påverkar resultatet negativt för just ATG och de statliga spelföretagen. Vi vill som exempel peka på att provisionen till ombuden som

i år för ATG beräknas uppgå till 165 mkr avses beläggas med 25 % mervärdesskatt. Samtidigt har införts ett förbud för spelarrangören att avlyfta denna skatt. Enbart detta innebär en fördyring för ATG på 41 mkr motsvarande en höjd skatt på ATG:s totalomsättning på cirka 0,65 % eller på bruttoöverskottet inklusive bråkdelar och oinlöst på cirka 2,35 %.

Vi vill med detta konstatera att den procentsats på 35 % som är korrekt i utgångsläget måste minskas med effekter av denna typ. Det har ej varit möjligt i utredningen att nu överblicka de totala effekterna, men det är nödvändigt att den föreslagna skattesatsen justeras, när pågående utredningar rörande skatte-reformens effekter kunnat slutföras.

För trav- och galoppsporten är det av naturliga skäl helt omöjligt att ATG:s förmåga att ge medel till sporten minskas samtidigt med att flertalet utövare får en kraftig försämring av sin egen kostnads-situation. Detta skulle snabbt leda till att hela verksamheten äventyras till men både för landet och för alla intressenter i och omkring trav- och galopp-sporten.



Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattnings av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO SÄkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

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

Justitiedepartementet

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

Utrikesdepartementet

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

Försvarsdepartementet

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

Socialdepartementet

- Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

- Transportrådet. [4]
Storstadsstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen 1990. [14]

- Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]

Utbildningsdepartementet

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

Arbetsmarknadsdepartementet

- Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]

Bostadsdepartementet

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

Industridepartementet

- Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

- Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavveckling-
en.[21]

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavveckling-
en. Bilagedel. [22]

Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]

Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning.
[40]

