Ref Kl
00

Fortsatt reformering av företags-beskattningen

DEL 1

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

1992 års
företagsskatteutredning

SOU 1992:67

Ref Kl
00

Fortsatt reformering av företags-beskattningen

DEL 1

Delbetänkande av
1992 års
företagsskatteutredning

SOU 1992:67

107

Statens offentliga utredningar
1992:67
Finansdepartementet

Fortsatt reformering av företagsbeskattningen

Del 1

Delbetänkande av 1992 års företagsskatteutredning
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13108-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut våren 1992 bemyndigade regeringen statsrådet Bo Lundgren att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa företagsskattefrågor.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades jag som särskild utredare. Utredningen antog namnet 1992 års företagsskatteutredning.

Till sakkunniga i utredningen förordnades departementsrådet Peder André och professorn Sven-Olof Lodin. Till experter förordnades kammarrättsassessorn Olle Halldorf, departementsrådet Anders Kristoffersson och kanslirådet Johan Svanberg.

Enligt direktiven bör utredningen bedriva arbetet i vissa frågor med inriktning på att förslagen kan leda till lagstiftning i höst. Härmed överlämnas ett delbetänkande med förslag i dessa frågor, Fortsatt reformering av företagsbeskattningen, Del 1.

Ett särskilt yttrande har lämnats av Lodin.

Utredningen fortsätter sitt arbete med frågan om lättnader i den ekonomiska dubbelbeskattningen m.m.

Stockholm den 26 juni 1992

Klas Herrlin

Innehåll

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Direktiven 13

Författningsförslag 23

1 Lag om avdrag för underskott av näringsverksamhet 23
2 Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) 28
3 Lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt 30
4 Lag om ändring i uppbördslagen (1953:272) 34
5 Lag om upphävande av lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv 36
6 Lag om periodiseringsfonder 38

1 Principer för fortsatt reformering av företagsbeskattningen 41

2 Avveckling av surven 47

3 Förlustutjämning bakåt 49

3.1 Utländsk rätt 49
3.2 Överväganden och förslag 51

4 Förlustutjämning och förslagen i Neutral företagsbeskattning 55

5 Periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning 57

5.1 Bakgrund 57
5.1.1 URF:s förslag 57
5.1.2 Remissyttranden och ställningstagande 58
5.1.3 Söderstens analys 59
5.2 Överväganden och förslag 63
5.2.1 Enbart periodiseringsfonder 63
5.2.2 Periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning 66
5.3 En modell för periodiseringsfonder 68

6 Spärregler för förlustutjämning 73
6.1 Gällande rätt 73
6.2 Utländsk rätt 75
6.3 Överväganden och förslag 79
6.3.1 Den teoretiska utgångspunkten 80
6.3.2 Bedömning av gällande regler 82
6.3.3 Generella regler 83
6.3.4 Spärrsituationerna 83
6.3.5 Spärrarna 84
6.3.6 Företagsledarregeln 87
6.3.7 Fusion 88
6.3.8 Allmännyttiga bostadsföretag 88
6.3.9 Lex Kockum 89
6.3.10 Konkurs och ackord 89

7 Kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst 91
7.1 Gällande rätt m.m. 91
7.2 Bakgrunden till nuvarande regler 93
7.3 Överväganden och förslag 94

8 Särskilda regler för mindre företag? 97

9 Ekonomiska effekter m.m. 101
9.1 Effekter på incitamenten för investeringar i Sverige 101
9.2 Struktureffekter 104
9.3 Finansiella effekter 107
9.3.1 Avskaffad surv och sänkt skattesats 108
9.3.2 Förlustutjämning bakåt 111
9.3.3 Kvittning 112
9.3.4 Avveckling av surv 113
9.3.5 Sänkt skatt på kvarvarande uppskovsbelopp 114
9.3.6 En sammanfattande redovisning 115
9.3.7 Periodiseringsfonder 116
9.4 Effekter för skatteförvaltningen 118

10 Författningskommentar 121
10.1 Lagen om avdrag för underskott av näringsverksamhet 121
10.2 Kommunalskattelagen (1928:370) 123
10.3 Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt 123
10.4 Uppbördslagen (1953:272) 124

Särskilt yttrande av sakkunnige Lodin 125

Bilagor

1 Nuvärdeavskrivning och periodiseringsfonder - ekonomiska effekter. Av professor Jan Södersten 141
2 Periodiseringsfonders effekt på riskkapitalförsörjning: ett samhällsekonomiskt perspektiv. Av fil. dr Stefan Fölster 157
3 Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över rapporten Nuvärdeavskrivning och periodiseringsfonder 163

Bilagor 73

1 Nuvärdesavskrivning och periodiseringsfonder – ekonomiska effekter. Av professor Jan Söderström 141

2 Periodiseringsfondssystem på riskkapitalförsörjning: en samhällsekonomisk perspektiv. Av fil. dr Gustaf Sjöstedt 158

3 Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över rapporten Nuvärdesavskrivning och periodiseringsfonder 183

5 Spärrregler för förlustutjämning 73
5.1 Gällande rätt 74
5.2 Underskottsavdrag 141
5.3 Överväganden och förslag 146
5.3.1 Den teoretiska utgångspunkten 146
5.3.2 Bedömning av gällande regler 158
5.3.3 Gränsfall 166
5.3.4 Spärrdatum 173
5.3.5 Spärrarna 184
5.3.6 Företagsledarregeln 197
5.3.7 Fusion 203
5.3.8 Allmännyttiga bostadsföretag 208
5.3.9 Ägarskiften 209
5.3.10 Konkurs och ackord 215

7 Kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av fast egendom 91
7.1 Gällande rätt m.m. 91
7.2 Bakgrunden till nuvarande regler 93
7.3 Överväganden och förslag 94

8 Särskilda regler för mindre företag? 97

9 Ekonomiska effekter m.m. 101
9.1 Effekter på incitamenten för investeringar i Sverige 101
9.2 Struktureffekter 104
9.3 Finansiella effekter 107
9.3.1 Avskattad sparande och sänkt skattesats 109
9.3.2 Förlustutjämning bakåt 111
9.3.3 Kvittning 112
9.3.4 Avskrivning av goda 113
9.3.5 Effekt på kvarvarande uppskjutna skatteskulder 114
9.3.6 En sammanfattande redovisning 115
9.3.7 Periodiseringsfonder 116
9.4 Effekter för skattefördelningen 118

10 Författningskommentar 121
10.1 Lagen om avdrag för underskott av näringsverksamhet 121
10.2 Kommunalskattelagen (1928:370) 123
10.3 Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt 127
10.4 Uppbördslagen (1953:272) 134

Särskilt yttrande av sakkunnige Lindin 135

Förkortningar

RINK	Utredningen (Fi 1987:07) om reformerad inkomstbeskattning
URF	Utredningen (Fi 1985:06) om reformerad företagsbeskattning
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
KL	Kommunalskattelagen (1928:370)
SIL	Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt
UBL	Uppbördslagen (1953:272)
FAL	Lagen (1960:63) om förlustavdrag
Surv	Skatteutjämningsreserv
K-surv	Avsättning till skatteutjämningsreserv beräknad på beskattat eget kapital
L-surv	Avsättning till skatteutjämningsreserv beräknad på beskattningsårets lönesumma

Sammanfattning

Utredningen bedriver sitt arbete med det övergripande målet att inom ramen för direktiven utforma förslag till ett system för beskattning av företag som är samhällsekonomiskt effektivt. Detta mål kan brytas ner i två delmål:

1. Avkastningen på allt i ett företag arbetande kapital bör i möjligaste mån beskattas lika (*neutralitetsmålet*).
2. Företagsbeskattningen bör inte innehålla element som är internationellt avvikande (*konformitetsmålet*).

Ett samhällsekonomiskt effektivt företagsskattesystem måste uppfylla även andra kriterier, t.ex. att i möjligaste mån beskatta avkastning av olika slag av investeringar lika. Inom ramen för direktiven är det emellertid endast delmålen 1 och 2 som är aktuella.

Delmålen i fråga kan komma i konflikt med varandra. I den nu aktuella etappen av utredningsarbetet visar det sig emellertid att detta problem inte uppkommer.

Utredningen föreslår i huvudsak följande.

* Surven avvecklas genom att avsättningarna successivt återförs till beskattning under tio år.
* Bolagsskattesatsen och motsvarande sats för enskilda näringsidkare enligt förslagen i betänkandet (SOU 1991:100) Neutral företagsbeskattning sänks till 25 %.
* Enligt det gällande systemet för förlustutjämning får underskott ett visst beskattningsår dras av mot framtida överskott. Förlustutjämningen utvidgas till att avse även överskott under de tre beskattningsår som närmast föregått förluståret. Förlustutjämning bakåt medför att tidigare erlagd skatt betalas tillbaka till företaget.
* De särskilda spärreglerna i det gällande systemet för förlustutjämning riktade mot ägarförändringar i fåmansföretag och s.k. skalbolag tas bort och ersätts av generella spärregler. Dessa syftar till att systemet för förlustutjämning skall vara i möjligaste mån neutralt med avseende på ägarförändringar. Innebörden av förslagen är i huvudsak att underskott i ett företag som uppkommit före ett ägarskifte inte skall kunna kvittas mot koncernbidrag från det förvärvande företaget under en spärrtid på fem år. Koncernbidragsspärren kompletteras med en spärr avseende kapitaltillskott främst i syfte att motverka kringgående. Vidare förlorar ett företag som undergått ett ägarskifte rätten till förlustavdrag bakåt mot inkomster före ägarskiftet.

Utredningen presenterar en modell för kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst. Modellen innehåller ytterligare begränsningar i förhållande till en generell kvittningsrätt utöver kravet i direktiven att näringsverksamheten skall vara aktiv. Utgångspunkten har varit att visa hur en modell kan utformas för kvittning av underskott av nystartad verksamhet som före 1990 års skattereform skulle ha varit hänförlig till rörelse. Utredningen tar inte - i enlighet med direktiven - ställning i den grundläggande frågan om en rätt till kvittning av det aktuella slaget bör införas eller ej.

Enligt modellen får kvittning ske i fråga om nystartade företag under en period på fem år. Kvittning tillåts inte om mer än hälften av värdet av tillgångarna i verksamheten avser fastighet. Undantag görs dock för byggnader med tillhörande mark som vid fastighetstaxeringen är att hänföra till industibyggnad eller övrig byggnad (t.ex. verkstäder).

Utredningen har enligt direktiven haft att ta ställning till en ny allmän reserveringsmöjlighet i form av s.k. periodiseringsfonder. Utredningen finner att de argument som kan tänkas anföras till förmån för periodiseringsfonder saknar i vart fall tillräcklig bärkraft. Mot periodiseringsfonder talar bl.a. att de såvitt en särskild undersökning indikerar är samhällsekonomiskt ineffektiva och att de är internationellt avvikande. Utredningen avstyrker således periodiseringsfonder. Även ett system med periodiseringsfonder och s.k. nuvärdesavskrivning avstyrks. I enlighet med föreskrift i direktiven redovisar utredningen en modell (lagtext och motiv) för periodiseringsfonder.

Den långvariga finansiella nettoeffekten av förslagen blir en inkomstförstärkning för det allmänna på 0,7 miljarder kr per år. På kort sikt balanserar de olika åtgärderna varandra.

I skattereformen behölls det tidigare systemet för beskattning av utdelade bolagsinkomster - dubbelbeskattning modifierad av s.k. Annellavdrag. I en andra etapp, som skall vara klar före utgången av juni 1993, kommmer utredningen att lämna förslag om ytterligare lindring eller fullständigt avskaffande av dubbelbeskattningen.

Enligt utredningens uppfattning medför ett genomförande av *dels* utredningens förslag i den föreliggande etappen i förening med förslagen i nästa etapp - oavsett hur långtgående dessa blir - *dels* förslagen i Neutral företagsbeskattning att Sverige får ett system för beskattning av företag som motsvarar mycket högt ställda krav vad gäller neutralitet med avseende på finansierings- och företagsform, internationell konformitet samt internationell konkurrenskraft.

Direktiven

Översyn av vissa företagsskattefrågor

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av vissa företagsskattefrågor.

Uppdraget bör avse bl.a. följande.

* Ett förslag utarbetas om avskaffad skatteutjämningsreserv och sänkt bolagsskattesats.
* Ett system för att kvitta förluster mot tidigare års vinster redovisas. Samtidigt ses spärreglerna för förlustutjämning över.
* Ett system för periodiseringsfonder läggs fram.
* Förslag till lättnader i den ekonomiska dubbelbeskattningen redovisas.
* En möjlighet att kvitta underskott i aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst utarbetas.

2 En fortsatt reformering av företagsbeskattningen

2.1 Skattereformen

Skattereformen innebar en genomgripande omläggning av den svenska företagsbeskattningen. Genom den sänkta bolagsskattesatsen i förening med en breddning av skattebasen är grunden lagd för en samhällsekonomiskt mindre snedvridande beskattning. Omläggningen ansluter till en fortgående internationell utveckling. Av en rapport från OECD (Taxing Profits in a Global Economy. Domestic and International Issues, 1991) framgår också att den svenska företagsbeskattningen är konkurrenskraftig.

Det nuvarande systemet kan och bör emellertid förbättras i olika avseenden. Regeringen har också tidigt gett uttryck för denna uppfattning (prop. 1991/92:60 s. 84-85). Bl.a. bör vissa kvarstående frågor från skattereformen slutföras.

När slutpunkten sattes för arbetet med skattereformen hösten 1990 konstaterade det föredragande statsrådet att ytterligare överväganden och utredningsinsatser behövdes innan ställning kunde tas till vissa frågor på inkomstskatteområdet (prop. 1990/91:54 s. 158 f.). Det gällde bl.a. beskattningen av enskilda näringsidkare och handelsbolag. Även förslaget från utredningen om reformerad företagsbeskattning, URF, om nuvärde-

avskrivning och periodiseringsfonder lämnades öppet (SOU 1989:34). En översyn av spärreglerna för förlustutjämning återstod också.

I fråga om beskattningen av enskilda näringsidkare och handelsbolag har bred enighet rått om att skattereformen skall kompletteras för att ge enskilda näringsidkare möjlighet att arbeta på samma skattemässiga villkor som aktiebolag utan att behöva använda sig av någon form av bolag. Ett sådant förslag redovisas i betänkandet (SOU 1991:100) Neutral företagsbeskattning. Enligt förslaget skall nya regler gälla från årsskiftet 1992/93.

Betänkandet har remissbehandlats. Arbetet med remissammanställningen pågår. Allmänt kan sägas att det stora flertalet av remissinstanserna anser att förslagen bör genomföras. Endast ett fåtal remissinstanser motsätter sig att det föreslagna systemet införs. Från båda hållen finns kritik mot förslagen för att vara komplicerade att administrera och svåra att förstå och tillämpa för näringsidkarna.

Mycket starka skäl talar enligt min preliminära uppfattning för att ändrade regler för beskattningen av enskilda näringsidkare och handelsbolag bör beslutas i höst i huvudsak på grundval av betänkandet. En ytterligare tidsutdräkt är inte försvarbar. Den oro många remissinstanser, däribland riksskatteverket (RSV), hyser inför komplexiteten i ett framtida system där förslaget i SOU 1991:100 är genomfört är emellertid befogad. Det väcker frågan vilka förändringar i det nuvarande systemet som kan göras för att motverka en sådan utveckling.

2.2 *Den internationella utvecklingen*

Ett framtida medlemskap i EG kommer att innebära skyldigheter att anpassa vår interna lagstiftning i olika avseenden. I rapporten Sverige, Europa och skatterna redovisar finansdepartementets skatteavdelning de förändringskrav som uppkommer vid ett medlemskap. På företagsbeskattningens område finns endast två beslutade direktiv, ett om skatteregler vid gränsöverskridande fusioner m.m. och ett om den skattemässiga behandlingen av utdelning från dotterbolag i en EG-stat till moderbolaget i en annan EG-stat. Ministerrådet behandlar för närvarande två nya direktivförslag. Det ena rör förlustutjämning över gränserna. I det sammanhanget skall ställning även tas till ett äldre direktivförslag om harmonisering av medlemsstaternas interna regler för förlustutjämning (tre års förlustutjämning bakåt, loss carry back, och förlustutjämning framåt utan tidsbegränsning, loss carry forward). Det andra förslaget gäller ränte- och royaltybetalningar mellan företag i olika medlemsstater.

Till bilden hör också att en särskild expertgrupp (den s.k. Rudinggruppen) överlämnat en rapport till kommissionen i mars 1992. Gruppen föreslår att en långtgående harmonisering av företagsbeskattningen genomförs i tre faser. Fas 1 skall avslutas år 1994. Fas 2 senast år 1999. Fas 3 skall genomföras när den fulla ekonomiska och monetära unionen införs.

Enligt expertgruppen bör medlemsstaterna inte konkurrera med varandra genom skattesänkningar. Därför föreslås en minimiskattesats på

30 % och en högsta skattesats på 40 % för alla bolag oberoende av om vinsten kvarhålls eller delas ut (fas 1). Samtidigt förordas att enhetliga regler införs för att få en enhetlig skattebas. Det gäller bl.a. regler för avskrivning på inventarier, goodwill, leasing och lagervärdering (fas 1 och 2).

För närvarande finns stora skillnader mellan medlemsländernas skattesystem i fråga om synen på ekonomisk dubbelbeskattning. Vissa tillämpar dubbelbeskattning enligt det s.k. klassiska systemet, andra olika avräkningssystem eller andra lättnader på företags- eller ägarnivå. Kommissionen och medlemsländerna bör enligt expertgruppen under fas 1 börja ett arbete för att finna det mest lämpliga gemensamma systemet. Enligt expertgruppen är det aktuellt att införa ett sådant system först under fas 3.

I fråga om företagsgrupper med verksamhet i flera medlemsstater föreslår expertgruppen att moder-dotterbolagsdirektivet utvidgas till att gälla all näringsverksamhet oavsett företagsform (fas 1 och 2). Vidare föreslås bl.a. att förlustutjämning inom koncerner skall medges inte enbart mellan moder- och dotterbolag utan även mellan systerföretag med verksamhet i skilda medlemsländer (fas 3).

Det nu publicerade materialet avser endast rapportens sammanfattning och slutkapitlet. Den fullständiga rapporten med jämförande studier av medlemsstaternas skattesystem och annat underlag för bedömningen väntas bli publicerad i juni 1992. Vad som närmast är att vänta är att kommissionen redovisar sin uppfattning om hur förslagen i rapporten bör hanteras.

Sammanfattningsvis finns ett behov att bedriva ett lagstiftningsarbete med utgångspunkt i ett svenskt medlemsskap i EG. Det innebär en anpassning av vår interna lagstiftning till beslutade direktiv. Ett sådant arbete har påbörjats inom finansdepartementet. Även i övrigt är det viktigt att noga följa utvecklingen i andra jämförbara länder.

En allmän strävan bör vara att våra interna regler inte innebär internationella avvikelser. För en liten, öppen ekonomi som den svenska är det nödvändigt att ha en företagsbeskattning som inte motverkar investeringar och företagsetableringar i Sverige. Det är bl.a. angeläget att göra det lättare för mindre svenska och utländska företag att samtidigt vara verksamma i Sverige och i andra länder. Den svenska företagsbeskattningen bör vara begriplig för utländska investerare. Skatten på gjorda investeringar får inte vara för hög.

3 Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av vissa företagsskattefrågor.

3.1 Skatteutjämningsreserven och skattesatsen

Införandet av den allmänna reserveringsmöjligheten skatteutjämningsreserv (surv) stred egentligen mot de grundläggande ideérna om bas-

breddning och lägre skattesatser. En utjämning av kostnaderna för eget och främmande kapital - utöver vad som följde av skattesatssänkningen - ansågs emellertid önskvärd. Vidare framhölls att ett system med surv medgav en viss kvittning av förluster mot tidigare års vinster.

Bl.a. RSV avstyrkte surv vid remissbehandlingen av URF:s förslag. RSV vände sig främst mot att förslaget innebar ett starkt komplicerande inslag i företagsbeskattningen. I stället fördes tanken på en ytterligare sänkt skattesats fram. Kritiken har fortsatt. Den har främst riktats mot koncernreglerna och reglerna för handelsbolag. Även i remissvar med anledning av SOU 1991:100 återkommer kravet på att slopa survlagstiftningen.

Redan det anförda utgör starka skäl för att ifrågasätta survlagstiftningen. Härtill kommer att problem kan uppstå i den mån våra interna regler avviker från vad som är internationellt vanligt förekommande. För utländska företag som är internationellt verksamma kan det exempelvis av redovisningsskäl vara svårt att tillämpa nationella särlösningar som surv.

Sammantaget anser jag att övervägande skäl talar för att systemet med surv avvecklas. Förutsättningen är givetvis att regelsystemet därigenom förenklas och att den internationella konkurrenskraften ändå behålls.

Hittills har survreglerna tillämpats enbart vid 1992 års taxering. Problem vid en övergång från ett system med surv bör bli mindre ju snabbare ett beslut kommer. Ett beslut om att slopa survlagstiftningen bör därför fattas så snart som möjligt. Utredaren bör lämna förslag hur en avveckling skall kunna genomföras. En utgångspunkt bör vara att någon avsättning till surv inte får göras senare än i bokslut till ledning för 1993 års taxering.

Om survlagstiftningen slopas aktualiseras vissa andra frågor. Det gäller dels en sänkning av bolagsskattesatsen för att undvika en opåkallad höjning av skattebelastningen, särskilt för egenfinansierade investeringar, dels införande av särskilda regler som möjliggör förlustutjämning mot tidigare års vinster.

Genom skattereformen sänktes skattesatsen för inkomst av kapital och bolagsskattesatsen till den gemensamma nivån 30 %. Riksdagen beslutade hösten 1991 att sänka skattesatsen för inkomst av kapital ytterligare till 25 % med verkan fr.o.m. inkomståret 1993. Den förändring av företagsbeskattningen som nu är aktuell bör även omfatta en sänkning av bolagsskattesatsen. Ett skäl för en sänkning är att uppnå en likvärdig behandling av hushållens direkta sparande och sparandet i företagssektorn.

Det kan diskuteras hur en sänkt skattesats förhåller sig till en framtida internationell utveckling. Redan i dag kan den svenska bolagsskattesatsen sägas vara låg sett i ett internationellt perspektiv. Det bör dock framhållas att denna skattesats utgår på i princip alla inkomster. Både inom och utom Europa är det vanligt att reavinster behandlas för sig. Antingen är reavinster under vissa förhållanden helt skattefria (Danmark och Nederländerna) eller kan de beskattas med en viss lägre skattesats som

t.ex. i Frankrike. I Rudinggruppens rapport föreslås också särregler för reavinster.

Vidare förekommer att bolag som bedriver verksamhet inom ett visst geografiskt område ges en temporär skattefrihet (Frankrike, Italien, Portugal m.fl. länder) eller att bolag som bedriver viss verksamhet kan få en särskilt gynnsam behandling (t.ex. "International Headquarters" i Frankrike och "Coordination Centers" i Belgien). Nämnas kan också att man i Storbritannien vid sidan om den ordinarie bolagsskattesatsen på 33 % har en lägre skattesats (25 %) för bolag med en viss minsta årsvinst.

Klart är att man i våra grannländer som nu genomfört eller genomför motsvarigheter till den svenska skattereformen inte sett en nominell skattesats på 30 % som lägsta tänkbara bolagsskattesats. I Norge har beslutats en skattesats på 28 % och i Finland har regeringen nyligen aviserat en sänkning av bolagsskattesatsen till 25 % fr.o.m. år 1993.

Min bedömning är att övervägande skäl talar för att bolagsskattesatsen sänks till 25 % vid en avveckling av survlagstiftningen. Det får anses osäkert om man inom EG enar sig om att slå in på en väg som leder till ett system med en minimiskattesats m.m. Ett sådant framtida beslut av EG kan naturligtvis innebära att ett beslut om 25 % skattesats får omprövas.

3.2 Förlustutjämning

Genom skattereformen infördes möjlighet att kvitta förlust mot senare års vinster utan tidsbegränsning. Slopandet av tidsgränserna motiverades med att behovet av förlustutjämning allmänt sett ökar i ett basbreddat system. Samtidigt ändrades tekniken för förlustutjämning. Principen är att ett underskott i en förvärvskälla får dras av vid beräkningen av inkomst av förvärvskällan närmast följande beskattningsår. Visar förvärvskällan underskott under flera beskattningsår i följd ackumuleras underskotten. Underskottets storlek beslutas vid inkomsttaxeringen för underskottsåret.

Reglerna om förlustutjämning innehåller olika spärregler, bl.a. vid ägarskifte av fåmansbolag och s.k. skalbolag. Ett arbete inleddes i URF med att se över spärreglerna men det kom inte att slutföras.

I flera av de viktigaste länderna i världsekonomin - bl.a. USA, Japan och EG-länderna Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland - har företagen en explicit möjlighet till förlustutjämning bakåt. Inom EG finns - som nämnts - ett direktivförslag om harmonisering av förlustutjämningsreglerna som innehåller tre års förlustutjämning bakåt. Ett system med förlustutjämning bakåt ger i många fall en effektivare förlustutjämning än vad en reserveringsmöjlighet som surven gör.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att regler för förlustutjämning bakåt bör införas även i Sverige. Sådana regler bör samordnas med gällande system för förlustutjämning framåt. Utredaren bör i samband därmed undersöka om det finns skäl att ersätta de särskilda spärreglerna för bl.a. fåmansbolag och skalbolag med generellt utformade regler och i så fall lämna förslag till sådana regler.

3.3 Riskkapitalförsörjningen

Kvittning av underskott i aktiv näringsverksamhet

En angelägen fråga som bör beaktas i sammanhanget gäller företagens försörjning med riskkapital. Regeringens målsättning är att en effektiv riskkapitalmarknad successivt byggs upp med minimal statlig inblandning. Arbete med denna inriktning pågår (jfr t.ex. Ds 1992:20, Nyföretagarlån och dir. 1992:34). Vissa förändringar på beskattningsområdet har också gjorts för att förbättra företagens kapitalförsörjning. Det gäller t.ex. beslutet att slopa förmögenhetsskatten och skogsvårdsavgiften. Även sänkningen av skatten på kapitalinkomster samt av skatten på arv och gåvor är av betydelse.

Vid sidan av det utredningsarbete som redan pågår bör ytterligare åtgärder prövas i syfte att genom generellt verkande ändringar av skattelagstiftningen främja riskkapitalförsörjningen och nyföretagandet. En sådan åtgärd är att införa en rätt att kvitta underskott i aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst. Utredaren bör belysa hur en sådan åtgärd förhåller sig till de möjligheter till resultatutjämning m.m. som följer av förslagen i SOU 1991:100 och uppdraget i övrigt. Utredaren bör föreslå de lagtekniska justeringar som kan behövas. Utredaren bör också visa hur inkomstbortfallet till följd av förslaget i denna del bör kompenseras.

De frågor som jag kommer att beröra närmast gäller generella åtgärder av betydelse för försörjningen av riskkapital.

Periodiseringsfonder m.m.

I URF:s förslag till reformerad företagsbeskattning ingick nuvärdeavskrivning och periodiseringsfonder. Dessa förslag mötte allvarlig kritik under remissbehandlingen och genomfördes inte. De ekonomiska effekterna av systemet har analyserats av professor Jan Södersten.

Söderstens analys omfattade förslagens inverkan på lönsamheten hos företagens investeringar och på företagens risktagande. En väsentlig slutsats var att eventuellt positiva effekter på risktagandet i första hand är knutna till något slag av periodiseringsfonder, inte till avskrivningsmetoden som sådan. En omperiodisering av inkomsterna mellan olika år kan nämligen möjliggöra för företagen att utnyttja existerande skattemässiga avskrivningsregler på ett mer effektivt sätt. Av detta följer att fonderna kan utjämna skillnaden i skattebelastning mellan företag med en jämn eller stigande årlig investeringsvolym och företag med stora variationer mellan åren i investeringstakten. Det gäller särskilt mindre företag. Därmed minskar företagens osäkerhet om de framtida avskrivningarnas skattemässiga nuvärde.

I internationellt hänseende skulle ett införande av nuvärdeavskrivning och periodiseringsfonder innebära en förhållandevis kraftig avvikelse. Dessutom utgör skattekrediter och andra begränsningar av skattebasen främmande inslag i ett system med bred bas och låg skattesats. Vidare är det angeläget att undvika ytterligare komplikationer bl.a. med hänsyn till - som tidigare berörts - de farhågor som RSV m.fl. har i fråga om företagsbeskattningens komplexitet.

Mot bakgrund härav och med hänsyn till de övriga synpunkter som kommit fram under ärendets beredning är jag tveksam till att genomföra URF:s förslag. Utredaren bör emellertid göra en förnyad prövning av förslagen och redovisa ett ställningstagande.

Om utredaren kommer fram till att övervägande skäl talar mot ett system med nuvärdeavskrivning och periodiseringsfonder bör han ta ställning till ett system med enbart periodiseringsfonder. Ett sådant system skulle eventuellt kunna vara av tillfällig karaktär. Fonderna skulle bl.a. kunna lindra likviditetspåfrestningar för företagen vid en övergång till ett system utan surv.

Periodiseringsfonder skulle också kunna underlätta försörjningen med riskkapital för företag utan tillgång till den externa riskkapitalmarknaden genom att fonderna ger en viss möjlighet att senarelägga beskattningen. I takt med att riskkapitalmarknaden utvecklas försvagas detta argument. På kort sikt är argumentet starkare då tidigare skatteregler med hög beskattning av sparande och företagsförmögenhet försvårat uppbyggnaden av riskkapital.

Ett system med periodiseringsfonder utgör i princip en avvikelse i ett basbreddat inkomstskattesystem. Detta samt statsfinansiella skäl motiverar att de skattekrediter som uppkommer i ett fondsystem räntebeläggs på ett eller annat sätt.

Utredaren bör presentera förslag till teknisk lösning som ger en sådan räntebeläggning. Räntesatsen bör väljas så att finansiering med periodiseringsfonder i vart fall inte är förmånligare än traditionell, extern riskkapitalfinansiering.

Utredaren skall vidare överväga vilka begränsningar i övrigt som bör gälla för fondsystemet. Det gäller basen för fondavsättningar, som naturligen utgörs av årets inkomst, och vilken procentuell andel av basen som maximalt får avsättas. Fondmedlens användning bör bl.a. av administrativa skäl ej begränsas. En regel bör finnas som innebär att avsättningarna återföras till beskattning efter viss tid.

Vid val av hur stor andel som får avsättas till periodiseringsfond och inom vilken tidsperiod som fonden får utnyttjas bör beaktas att behovet av omperiodisering av inkomster begränsas i en miljö där företagen också har särskilda regler som ger möjlighet till förlustutjämning bakåt.

Ett system med periodiseringsfonder bör kunna användas inte bara för aktiebolag m.fl. utan även för enskilda näringsidkare och handelsbolag. Reglerna bör så långt möjligt utformas på ett likformigt sätt.

Dubbelbeskattningen

I flertalet med Sverige jämförbara industriländer lindras eller undanröjs dubbelbeskattningen av utdelade vinster. Detta sker på olika sätt, antingen genom lättnader på företagsnivån (utdelningsavdrag eller s.k. split-rate system) eller genom lättnader på ägarnivån (i första hand avräkningssystem). Enligt vad jag tidigare redovisat kan en harmonisering på detta område inom EG förväntas ske först på lång sikt.

För Sveriges del finns en begränsad lättnad i dubbelbeskattningen på företagsnivån i form av det s.k. Annell-avdraget. Avdraget avser

utdelningar på nyemitterat kapital. De årliga avdragen får uppgå till maximalt 10 % av emitterat belopp under högst 20 år. Avdragen får totalt sett inte överstiga det emitterade beloppet. Avdraget förutsätter i princip att utdelningsmottagaren är skattskyldig för mottagen utdelning.

I ekonomiskt avseende har Annell-avdraget ett antal önskvärda egenskaper. Genom att avdraget görs på företagsnivå sänker det avkastningskraven på nyemissionsfinansierade investeringar i Sverige. Det likabehandlar i princip utdelningar till inhemska och utländska ägare, vilket ökar intresset för internationella direktinvesteringar i Sverige. Genom kopplingen till nytt kapital begränsas den statsfinansiella kostnaden.

Det finns emellertid vissa svagheter med Annell-avdraget. Reglerna är förhållandevis tekniskt komplicerade, särskilt de spärregler som skall hindra att avdrag medges för utdelning till skattefria mottagare. Ekonomiskt sett innebär de olika kvantitativa begränsningsreglerna att finansiering av investeringar med nyemission är dyrare än lånefinansiering. En sådan skattemässig diskriminering av aktiekapital jämfört med lånat kapital skapar samhällsekonomiska snedvridningar och bidrar till komplikationer genom att företag och hushåll på olika sätt försöker undvika högbeskattad finansiering med aktiekapital. Den mest verkningsfulla åtgärden för att underlätta företagens försörjning av riskkapital och nyetableringar är därför att minska eller ta bort denna skattemässiga diskriminering.

Internationellt sett är Annell-avdraget en avvikande metod. Nämnas kan att i Rudinggruppens rapport förutsätts att samma formella skattesats tillämpas för såväl utdelad som kvarhållen vinst. Av gruppens kommentarer synes framgå att detta utesluter olika slag av utdelningsavdrag.

Mot denna bakgrund bör utredaren överväga hur dubbelbeskattningen av utdelade vinster kan minskas ytterligare eller slopas helt. Samtidigt bör han ta ställning till om lättnader bör ges på annat sätt än genom ett utdelningsavdrag. Därvid bör beaktas ekonomiska, tekniska och inte minst internationella aspekter. Utredaren bör också visa hur inkomstbortfallet till följd av förslaget i denna del bör kompenseras.

3.4 Övrigt

I uppdraget ingår att göra konsekvensändringar i förslaget från utredningen om beskattning av enskilda näringsidkare och handelsbolag med hänsyn till de förslag som utredaren lägger fram. Utredaren har frihet att föreslå justeringar i gällande lagstiftning på företagsskatteområdet även i andra hänseenden än dem som tagits upp här.

Den förändring av bolagsbeskattningen som nu diskuteras bör göras inom ramen för ett i huvudsak oförändrat skatteuttag för bolagssektorn.

Förutom en redovisning av de olika förslagens effekter för det allmänna - bl.a. effekterna för skatteförvaltningen - bör utredaren även analysera deras ekonomiska effekter för olika typer av företag. Mot bakgrund av önskvärdheten att den svenska företagsbeskattningen även i framtiden skall vara internationellt konkurrenskraftig bör särskilt effekterna på nyinvesteringar redovisas.

Utredaren bör bedriva sitt arbete med inriktning på att förslagen kan leda till lagstiftning i höst. I fråga om lättnader i den ekonomiska dubbelbeskattningen och eventuellt andra kvarstående frågor bör arbetet redovisas före utgången av juni 1993.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om skattefrågor

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att göra en översyn av vissa företagsskattefrågor, samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om avdrag för underskott av näringsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller vid beräkning av inkomst av näringsverksamhet enligt kommunalskattelagen (1928:370) och lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Förlustutjämning bakåt och framåt

2 § Uppkommer underskott vid beräkning av inkomst av näringsverksamhet medges - med de begränsningar som anges i denna lag - avdrag för underskottet vid beräkning av inkomst av verksamheten för

1. ett eller flera av de tre beskattningsår som närmast föregått det beskattningsår då underskottet uppkom eller
2. beskattningsåret närmast efter det beskattningsår då underskottet uppkom.

3 § Avdrag enligt 2 § 2 medges först när möjligheten till avdrag enligt 2 § 1 uttömts. Avdrag enligt 2 § 1 medges i första hand vid taxeringen av det tidigaste av de aktuella beskattningsåren och i andra hand vid taxeringen av det därpå följande beskattningsåret.

Avdrag enligt 2 § 1 får inte medföra underskott eller att ett underskott ökar.

Begränsningar i avdragsrätten

Allmänna begränsningar

4 § Avdrag enligt 2 § medges inte i den mån avdrag har medgetts enligt 46 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370) eller enligt 3 § 13 mom. tredje stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Avdrag enligt 2 § 1 medges inte i den mån underskottet motsvaras av lämnat koncernbidrag.

Beträffande underskott vid upphörande av näringsverksamhet gäller 3 § 13 mom. första, andra och fjärde styckena lagen om statlig inkomstskatt.

Konkurs och ackord

5 § Om en skattskyldig är eller har varit försatt i konkurs har han inte rätt till avdrag för underskott som uppkommit före eller under konkursen. Har en konkurs lagts ned på grund av att borgenärerna har erhållit full betalning får den skattskyldige avdrag för underskott för vilket avdrag inte medgetts på grund av bestämmelsen i första meningen.

6 § Har skattskyldig eller handelsbolag som han är delägare i under beskattningsåret eller något av de två närmast föregående beskattningsåren erhållit ackord utan konkurs medges inte avdrag för underskott i den mån underskottet motsvarar de genom ackordet bortfallna skulderna.

Strukturändringar

Definitioner m.m.

7 § Med *företag* avses aktiebolag, ekonomisk förening, bankaktiebolag, sparbank eller försäkringsbolag.

Med *vinstföretag* avses ett företag med inkomst något av de tre beskattningsår som närmast föregått det beskattningsår som bedömningen av företagets karaktär avser.

Med *förlustföretag* avses ett företag med underskott beskattningsåret närmast före det beskattningsår som bedömningen av företagets karaktär avser.

Med *annat rättssubjekt* avses fysisk person, dödsbo, stiftelse, ideell förening eller handelsbolag i vilket ett subjekt av de nämnda slagen är delägare.

8 § Med *strukturändring* avses

1. en händelse varigenom ett företag (*den nya ägaren*) får bestämmande inflytande över ett annat företag (*strukturföretaget*),

2. en händelse varigenom ett företag (*strukturföretaget*) eller moderföretag till strukturföretaget får bestämmande inflytande över ett annat företag (*det nya dotterföretaget*),

3. en händelse varigenom ett annat rättssubjekt (*den nya ägaren*) i annat fall än som anges i punkt 1 får bestämmande inflytande över ett företag (*strukturföretaget*) eller

4. - i annat fall än som anges vid punkterna 1 och 3 - ett annat rättssubjekts förvärv av aktier eller andelar i ett företag (*strukturföretaget*) som medför att under en period som omfattar tre beskattningsår för strukturföretaget *dels* förvärvaren förvärvat aktier eller andelar med minst fem procent av röstetalet, *dels* förvärvaren jämte andra som utgör annat rättssubjekt och som under perioden förvärvat aktier eller andelar i företaget (*de nya ägarna*) med för var och en minst fem procent av röstetalet sammantaget förvärvat aktier eller andelar med mer än hälften av röstetalet.

9 § Vid tillämpning av 8 § gäller följande.

Punkterna 1 och 2: Ett företag skall anses ha ett bestämmande inflytande över ett annat företag om det senare företaget är dotterföretag till det förra företaget enligt 1 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385), 1 kap. 4 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, 1 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618), 1 kap. 2 § sparbankslagen (1987:619), 1 kap. 8 § föreningsbankslagen (1987:620) eller 1 kap. 9 § försäkringsrörelselagen (1982:713).

Punkt 3: Ett annat rättssubjekt skall anses ha bestämmande inflytande över ett företag om företaget skulle ha varit dotterföretag till rättssubjektet om detta hade varit ett aktiebolag.

Punkterna 3 och 4: Närstående fysiska personer, dödsbon och handelsbolag räknas som en person. Med närstående avses föräldrar, far- och morföräldrar, make, avkomling, avkomlings make, syskon, syskons make och avkomling samt dödsbon och handelsbolag i vilka någon sådan person som nämnts är delägare. Med avkomling avses även styvbarn och fosterbarn.

Punkt 4: Hänsyn tas inte till aktieförvärv genom emission med lika rätt för aktieägarna. Med förvärv av aktie eller andel jämställs avtal om rätt att besluta i företagets angelägenheter. Som förvärv som görs av ett annat rättsubjekt räknas även förvärv som görs av

a. ett företag i vilket rättssubjektet - direkt eller genom förmedling av ett annat företag över vilket rättssubjektet har ett sådant bestämmande inflytande som anges i tredje stycket - innehar aktier eller andelar med minst fem procent av röstetalet eller

b. ett företag över vilket ett sådant företag som anges vid a har ett sådant bestämmande inflytande som anges i andra stycket.

Vinstföretag

10 § Har ett vinstföretag utgjort strukturföretag i en strukturändring medges inte avdrag enligt 2 § punkt 1 för underskott som uppkommit under det beskattningsår då strukturändringen skedde eller senare beskattningsår vid beräkning av inkomst för beskattningsår före det beskattningsår då strukturändringen skedde.

Förlustföretag

11 § Har ett förlustföretag utgjort strukturföretag begränsas företagets rätt till avdrag för underskott enligt 2 § punkt 2 på sätt anges i 12 och 13 §§ i den mån underskottet härrör från beskattningsåret närmast före det beskattningsår då strukturändringen skedde (*gammalt underskott*). Begränsningen gäller för det beskattningsår då strukturändringen skedde och de fem därpå följande beskattningsåren.

Vid bedömningen av i vad mån ett ursprungligt gammalt underskott redan tagits i anspråk skall avdrag för underskott som medgetts vid beräkningen av inkomsten av verksamheten för det beskattningsår då strukturändringen skedde eller senare beskattningsår anses ha i första hand avsett annan del av underskottet än gammalt underskott. Härvid

beaktas ett avdrag för underskott endast i den mån avdraget medfört att en inkomst blivit lägre än vad den eljest skulle ha varit.

12 § Har ett företag som anges i 11 § erhållit nytt kapital medges avdrag för gammalt underskott endast i den mån företagets inkomst utan hänsynstagande till sådant avdrag överstiger ett belopp motsvarande statslåneräntan vid utgången av november året näst närmast före taxeringsåret ökad med en procentenhet och multiplicerad med det nya kapitalet (*spärrbeloppet*).

Med *nytt kapital* avses kapital som efter strukturändringen tillförts företaget från, i fall som anges i 8 §

punkt 1, den nye ägaren eller en annan juridisk person inom samma koncern,

punkt 2, det nya dotterföretaget eller annan juridisk person inom samma koncern som i sin tur - direkt eller indirekt - tillförts kapitalet från det nya dotterföretaget,

punkt 3, den nya ägaren eller ett företag över vilket den nya ägaren har ett bestämmande inflytande eller

punkt 4, ny ägare eller företag som anges i 9 § femte stycket.

Vid bedömning av om nytt kapital tillförts företaget från ny ägare i fall som avses i 8 § punkt 3 eller 4 gäller 9 § fjärde stycket.

I fall som anges i 8 § punkt 2 gäller första stycket endast om strukturändringen skedde genom att strukturföretaget förvärvade aktier eller andelar i det nya dotterföretaget mot vederlag av aktier i strukturföretaget.

Skattemyndigheten får efter ansökan medge undantag från bestämmelsen i första stycket om särskilda skäl föreligger. Skattemyndighetens beslut får överklagas hos riksskatteverket. Riksskatteverkets beslut får inte överklagas.

13 § Har ett företag som anges i 11 § under beskattningsåret mottagit sådant koncernbidrag som enligt 2 § 3 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt utgör avdragsgill omkostnad för givaren och skattepliktig intäkt för mottagaren medges avdrag för gammalt underskott endast i den mån företagets inkomst utan hänsynstagande till sådant avdrag överstiger koncernbidraget.

Är 12 § tillämplig gäller det som sägs i första stycket om gammalt underskott sådan del av underskottet som överstiger spärrbeloppet.

14 § I den mån avdrag för underskott inte medgetts på grund av 11-13 §§ skall vid tillämpning av 2 § punkt 2 underskottet anses ha uppkommit under det beskattningsår då avdraget inte medgavs.

Fusion

15 § I fråga om sådana fusioner som anges i 2 § 4 mom. första stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall vid tillämpning av denna lag det överlåtande och det övertagande företaget - med de begränsningar som anges i andra-fjärde styckena - anses som ett och samma företag.

Förelåg för det överlåtande företaget sådant hinder för avdrag för underskott som anges i 10 § gäller samma hinder för det övertagande företaget såvitt avser inkomst hos det överlåtande företaget. Avdrag för underskott enligt 2 § punkt 1 skall i första hand anses avse sådan del av underskottet för vilket hinder för avdrag inte föreligger och göras mot inkomst hos det övertagande företaget.

Förelåg för något av företagen sådan begränsning i rätt till avdrag för underskott som anges i 11-13 §§ har det övertagande företaget rätt till avdrag för sådant underskott som begränsningen avsåg först vid den taxering då det företag för vilket begränsningen förelåg skulle haft rätt att göra avdraget om fusionen inte ägt rum.

I fråga om fusion mellan ekonomiska föreningar gäller första stycket endast om båda föreningarna är att anse som kooperativa enligt 2 § 8 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Allmännyttiga bostadsföretag m.m.

16 § Föranleder en överlåtelse av aktier eller andelar i ett allmännyttigt bostadsföretag eller annan ändring i fråga om företaget att godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas har företaget vid taxeringen för det beskattningsår då ändringen inträffade inte rätt till avdrag för underskott enligt 2 § punkt 2. Vad nu sagts om allmännyttigt bostadsföretag gäller också företag som efter medgivande av regeringen tillämpat samma metod vid inkomstbeskattningen som de allmännyttiga bostadsföretagen.

Avdrag enligt 2 § punkt 2 medges inte för underskott som avses i 2 § 5 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och tillämpas första gången vid 1994 års taxering.

2 Förslag till Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunalskattelagen (1928:370)[1]

dels att 26 §, 33 § 3 mom. och anvisningarna till 26 § skall upphöra att gälla,

dels att 25 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 46 § 1 mom., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	25 §[2]
Vad som återstår av *intäkterna* av *en förvärvskälla inom inkomstslaget* näringsverksamhet sedan avdrag gjorts enligt 23 §, hänsyn tagits till in- och utgående balans enligt 24 § och avdrag gjorts enligt *26* § utgör *inkomsten* av *förvärvskällan*. Beträffande makar finns särskilda bestämmelser i anvisningarna till 52 §.	Vad som återstår av *intäkt* av näringsverksamhet sedan avdrag gjorts enligt 23 §, hänsyn tagits till in- och utgående balans enligt 24 § och avdrag gjorts enligt *lagen (0000:00) om avdrag för underskott av näringsverksamhet* utgör inkomst av *näringsverksamhet*. Beträffande makar finns särskilda bestämmelser i anvisningarna till 52 §.
	46 §
	1 mom. Underskott av aktiv näringsverksamhet får - med de begränsningar som anges i andra-fjärde styckena - dras av från den skattskyldiges inkomst.
	Avdrag får göras för underskott avseende det beskattningsår då den skattskyldige började bedriva verksamheten (startåret) och de fyra närmast följande beskattningsåren. Om verksamheten övergått till den skattskyldige från någon sådan närstående som avses i punkt 14 av anvisningarna till 32 § får avdrag göras endast om den närstående hade varit berättigad till avdrag om han fortsatt att driva verksamheten.
	Avdrag medges inte
	1. om den skattskyldige någon gång under de fem beskattningsår som närmast föregått startåret bedrivit likartad verksamhet,
	2. om mer än hälften av det i verksamheten nedlagda kapitalet belöper på annan fastighet eller

Nuvarande lydelse

(33 § 3 mom.)

Avdrag får göras *för underskott av förvärvskälla som är hänförlig till aktiv näringsverksamhet avseende litterär, konstnärlig eller därmed jämförlig verksamhet* i den mån underskottet - *sedan därifrån avräknats vad som i förekommande fall dragits av vid tillämpning av 25 § 11 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt eller 26 § 9 mom. nämnda lag* - överstiger avdrag för underskott från närmast föregående beskattningsår.

Ett villkor för avdrag är dock att den skattskyldige under den period som omfattas av beskattningsåret och de tre närmast föregående beskattningsåren redovisat intäkter från verksamheten av någon betydenhet. Härvid beaktas även intäkter som hänförts till inkomstslaget tjänst.

Föreslagen lydelse

fastighetsdel än sådan byggnad med tillhörande tomtmark som vid fastighetstaxeringen är att hänföra till industribyggnad eller övrig byggnad,

3. för underskott som belöper på kommanditdelägare eller sådan delägare i handelsbolag som i förhållande till övriga delägare i bolaget förbehållit sig ett begränsat ansvar för bolagets förbindelser,

4. i den mån avdrag för underskottet medgetts enligt 3 § 13 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

I fråga om näringsverksamhet som uteslutande eller så gott som uteslutande avser litterära, konstnärliga eller därmed jämförliga aktiviteter får avdrag göras även efter den i andra stycket angivna tiden. Härvid gäller följande. Avdrag får göras i den mån underskottet överstiger avdrag för underskott från närmast föregående beskattningsår. Ett villkor för avdrag är dock att den skattskyldige under den period som omfattas av beskattningsåret och de tre närmast föregående beskattningsåren redovisat intäkter från verksamheten av någon betydenhet. Härvid beaktas även intäkter som hänförts till inkomstslaget tjänst.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och tillämpas första gången vid 1994 års taxering.

[1]Senaste lydelse av
26 § 1991:2006
33 § 3 mom. 1990:1421
punkt 1 av anvisningarna till 26 § 1990:650
punkt 2 av anvisningarna till 26 § 1990:650.

[2]Senaste lydelse 1990:650.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt[1]

dels att 2 § 15 och 16 mom. skall upphöra att gälla,

dels att 2 § 4 mom., 3 § 13 mom. samt 10 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

2 §

4 mom.[2] Bestämmelserna i andra-åttonde styckena nedan gäller i fråga om fusioner enligt

1. 14 kap. 8 § aktiebolagslagen (1975:1385),
2. 12 kap. 1, 3 och 8 §§ lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
3. 11 kap. 1, 2 och 9 §§ bankaktiebolagslagen (1987:618),
4. 7 kap. 1, 2 och 8 §§ sparbankslagen (1987:619),
5. 10 kap. 1, 2 och 9 §§ föreningsbankslagen (1987:620).

Har lager, fordringar och liknande tillgångar hos det övertagande företaget tagits upp till högre värde än det värde som i beskattningsavseende gäller för det överlåtande företaget, skall det övertagande företaget ta upp mellanskillnaden som intäkt.

Har byggnad, markanläggning, maskin eller annat inventarium, patenträtt, hyresrätt eller tillgång av goodwills natur övertagits skall vid beräkning av värdeminskningsavdrag och av vad som återstår oavskrivet av tillgångens anskaffningsvärde anses som om överlåtande och övertagande företag utgjort en skattskyldig.

Har inventarier eller andra tillgångar som får skrivas av enligt reglerna för räkenskapsenlig avskrivning övertagits och har dessa tillgångar i räkenskaperna tagits upp till högre värde än vad som följer av tredje stycket, har det övertagande företaget rätt att även efter fusionen tillämpa räkenskapsenlig avskrivning. Som förutsättning gäller att mellanskillnaden tas upp som intäkt under det beskattningsår då fusionen genomförs eller med en tredjedel för nämnda beskattningsår och vart och ett av de två närmast följande åren.

Har skog övertagits skall beträffande skogens anskaffningsvärde och gällande ingångsvärde anses som om överlåtande och övertagande företag utgjort en skattskyldig.

Har betalningsansvaret för framtida utgifter övertagits och har det överlåtande företaget medgetts avdrag för utgifterna skall ett belopp som motsvarar avdraget tas upp som intäkt hos det övertagande företaget. Avdragsrätten för det övertagande företaget prövas med utgångspunkt i de förhållanden som gäller vid utgången av beskattningsåret.

Fusionen skall inte leda till någon skattepliktig realisationsvinst eller

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

avdragsgill realisationsförlust för något av de deltagande företagen. Avyttras tillgångar som övertagits vid fusionen skall vid bedömandet av frågan om skattepliktig realisationsvinst eller avdragsgill realisationsförlust uppkommit anses som om överlåtande och övertagande företag utgjort en skattskyldig. Vad nu sagts gäller också då ett försäkringsföretags hela försäkringsbestånd övertagits av ett annat försäkringsföretag.

Det övertagande företaget har samma rätt till avdrag för underskott som avses i *26 § kommunalskattelagen (1928:370) och i* 14 mom. som det överlåtande företaget skulle ha haft om fusionen inte ägt rum. Om moderbolaget var ett fåmansföretag enligt punkt 14 av anvisningarna till 32 § nämnda lag vid utgången av beskattningsåret eller dotterbolaget var ett sådant företag vid ingången av det närmast föregående beskattningsåret krävs dock att moderbolaget ägde mer än nio tiondelar av aktierna i dotterbolaget vid den sistnämnda tidpunkten. Vid fusion mellan ekonomiska föreningar krävs att båda föreningarna är att anse som kooperativa enligt 8 mom.

Det övertagande företaget har samma rätt till avdrag för underskott som avses i 14 mom. som det överlåtande företaget skulle ha haft om fusionen inte ägt rum. Om moderbolaget var ett fåmansföretag enligt punkt 14 av anvisningarna till 32 § nämnda lag vid utgången av beskattningsåret eller dotterbolaget var ett sådant företag vid ingången av det närmast föregående beskattningsåret krävs dock att moderbolaget ägde mer än nio tiondelar av aktierna i dotterbolaget vid den sistnämnda tidpunkten. Vid fusion mellan ekonomiska föreningar krävs att båda föreningarna är att anse som kooperativa enligt 8 mom.

Bestämmelserna i sjunde stycket första och andra meningarna gäller också då en juridisk person icke yrkesmässigt överlåter egendom eller rättighet som avses i 25-31 §§ till en annan juridisk person såvida överlåtelsen sker med förlust och företagen är moderföretag och dotterföretag eller står under i huvudsak gemensam ledning. Vidare gäller i nu avsedda fall bestämmelserna om värdeminskningsavdrag m.m. i tredje och femte styckena.

Bestämmelserna i sjunde stycket första och andra meningarna gäller vidare - utöver vad som anges i nionde stycket - om aktie i aktiebolag eller andel i handelsbolag, ekonomisk förening eller utländsk juridisk person överlåts till ett svenskt företag inom samma koncern såvida moderföretaget i koncernen är ett aktiebolag, en ekonomisk förening, en sparbank eller ett ömsesidigt skadeförsäkringsföretag och den överlåtna aktien eller andelen innehas som ett led i koncernens verksamhet. Sker överlåtelsen till ett utländskt företag, kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medge befrielse från beskattning för vinst.

I samband med sådan fusion som avses i första stycket skall uttagsbeskattning enligt punkt 1 fjärde stycket av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen inte ske.

Har en tillgång delats ut till ett företag som är frikallat från skattskyldighet för utdelningen enligt 7 § 8 mom. tillämpas bestämmelserna i

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

andra, tredje och femte styckena samt sjunde stycket första och andra meningarna om det utdelande företaget inte uttagsbeskattas enligt punkt 1 fjärde stycket av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen.

3 §

13 mom.[3] Avslutas *verksamheten i en förvärvskälla inom inkomstslaget* näringsverksamhet och *uppkommer* underskott *i förvärvskällan vid taxeringen för det år då verksamheten upphör,* får avdrag för underskottet ske enligt vad som gäller för realisationsförlust vid närmast följande taxering eller, om den skattskyldige yrkar det, denna och de två närmast därefter följande taxeringarna. Rätt till avdrag föreligger inte i den mån underskottet beror på att tillgångar eller tjänster tagits ut ur *förvärvskällan* utan att uttagsbeskattning skett.

13 mom. Avslutas näringsverksamhet och *föreligger därvid* underskott *för vilket avdrag inte medges enligt tredje stycket, 46 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370) eller 2 § 1 lagen (0000:00) om avdrag för underskott av näringsverksamhet* får avdrag för underskottet ske enligt vad som gäller för realisationsförlust vid närmast följande taxering eller, om den skattskyldige yrkar det, denna och de två närmast därefter följande taxeringarna. Rätt till avdrag föreligger inte i den mån underskottet beror på att tillgångar eller tjänster tagits ut ur *verksamheten* utan att uttagsbeskattning skett.

Rätt till avdrag för underskott föreligger inte i fråga om självständig näringsverksamhet i utlandet eller när den skattskyldiges verksamhet i ett handelsbolag upphör genom att andelen överlåts.

Delägare i sådant andelshus som avses i punkt 5 av anvisningarna till 23 § kommunalskattelagen *(1928:370)* har efter yrkande rätt till avdrag såsom för realisationsförlust för underskott av *förvärvskälla* i vilken fastigheten ingår i den mån underskottet belöper på sådan bostadslägenhet som skulle ha utgjort privatbostad för honom om han innehaft den med bostadsrätt.

Delägare i sådant andelshus som avses i punkt 5 av anvisningarna till 23 § kommunalskattelagen har efter yrkande rätt till avdrag såsom för realisationsförlust för underskott av *näringsverksamhet* i vilken fastigheten ingår i den mån underskottet belöper på sådan bostadslägenhet som skulle ha utgjort privatbostad för honom om han innehaft den med bostadsrätt *och i den mån avdrag för underskottet inte medgetts enligt 46 § 1 mom. kommunalskattelagen.*

Avdrag enligt tredje stycket medges inte i den mån avdrag har medgetts enligt 25 § 11 mom. eller 26 § 9 mom. eller enligt 33 § 3 mom. kommunalskattelagen.

Bestämmelserna i *anvisningarna till 26 § kommunalskattelagen* tillämpas också i fall som avses i första och tredje styckena.

Bestämmelserna i *5 § och 6 § lagen (0000:00) om avdrag för underskott av näringsverksamhet* tillämpas också i fall som avses i första och tredje styckena.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 a §[4]
För andra skattskyldiga än fysiska personer, dödsbon, *värdepappersfonder och livförsäkringsföretag*, utgör statlig inkomstskatt *30* procent av den beskattningsbara inkomsten. *För värdepappersfonder och livförsäkringsföretag utgör statlig inkomstskatt 25 procent av den beskattningsbara inkomsten.*	För andra skattskyldiga än fysiska personer *och* dödsbon utgör statlig inkomstskatt *25* procent av den beskattningsbara inkomsten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och tillämpas första gången vid 1994 års taxering.

[1]Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:770
2 § 15 mom. 1990:651
2 § 16 mom. 1990:651.

[2]Senaste lydelse 1992:703.

[3]Senaste lydelse 1991:2007.

[4]Senaste lydelse 1991:1833.

4 Förslag till Lag om ändring i uppbördslagen (1953:272)

Härigenom föreskrivs att 69 § 2 mom. uppbördslagen[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	69 §
2 mom.[2] På skatt, avgift och ränta, som återbetalas enligt 68 § 2 mom., och vid utbetalning av skatt eller ränta, som har innehållits med stöd av 68 § 4 mom. andra stycket, utgår ränta (restitutionsränta). Restitutionsränta beräknas för visst kalenderår efter en räntesats som motsvarar 75 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av november närmast föregående kalenderår. För tid som infaller efter utgången av det år då beslut om återbetalning fattas tillämpas dock den räntesats som gäller för det året. Räntesatsen bestäms till procenttal med högst en decimal. Räntebelopp som understiger 50 kronor betalas inte ut.	2 mom. På skatt, avgift och ränta, som återbetalas enligt 68 § 2 mom., och vid utbetalning av skatt eller ränta, som har innehållits med stöd av 68 § 4 mom. andra stycket, utgår ränta (restitutionsränta). *Restitutionsränta utgår dock inte i den mån återbetalningen beror på att avdrag medgivits enligt 2 § 1 lagen (0000:00) om avdrag för underskott av näringsverksamhet.* Restitutionsränta beräknas för visst kalenderår efter en räntesats som motsvarar 75 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av november närmast föregående kalenderår. För tid som infaller efter utgången av det år då beslut om återbetalning fattas tillämpas dock den räntesats som gäller för det året. Räntesatsen bestäms till procenttal med högst en decimal. Räntebelopp som understiger 50 kronor betalas inte ut.

Vid beräkning av restitutionsränta gäller i övrigt,

att ränta utgår på belopp, som senast under taxeringsåret har betalts som preliminär skatt, och på belopp, som avses i 27 § 2 mom. första stycket 4 eller 5 eller i andra stycket samma mom., från utgången av taxeringsåret och på annat belopp från utgången av den månad, då det har betalts;

att, om skatt har betalts före den uppbördsmånad, då skatten har förfallit till betalning, skatten anses som betald under nämnda uppbördsmånad;

att, om skatten har betalts i flera poster och restitutionen avser endast viss del av det sammanlagda skattebeloppet, det för mycket betalda beloppet avräknas mot det eller de belopp som sist har betalts; samt

att ränta utgår till och med den månad, då beloppet återbetalas.

Har beslut som föranlett restitutionsränta ändrats på sådant sätt att ränta inte skulle ha utgått eller utgått med lägre belopp, om ändringsbeslutet

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

hade beaktats vid ränteberäkningen, är den skattskyldige skyldig att återbetala vad han sålunda har uppburit för mycket. Bestämmelserna i denna lag om tillkommande skatt skall också tillämpas på restitutionsränta.

Om restitutionsränta i särskilda fall föreskrivs i 75 a § fjärde stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

[1]Lagen omtryckt 1991:97.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:771.

[2]Senaste lydelse 1992:624.

5 Förslag till Lag om upphävande av lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv

Härigenom föreskrivs att lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv skall upphöra att gälla vid utgången av år 1992. Den upphävda lagen skall dock alltjämt tillämpas vid 1992 och 1993 års taxeringar.

---

1. Avdrag för avsättning till skatteutjämningsreserv skall - i den mån inte annat följer av punkt 2 - återföras till beskattning på så sätt att

minst en tiondel av avdraget tas upp vid 1994 års taxering

sammanlagt minst två tiondelar av avdraget tas upp vid 1994 och 1995 års taxeringar

sammanlagt minst tre tiondelar av avdraget tas upp vid 1994-1996 års taxeringar

sammanlagt minst fyra tiondelar av avdraget tas upp vid 1994-1997 års taxeringar

sammanlagt minst fem tiondelar av avdraget tas upp vid 1994-1998 års taxeringar

sammanlagt minst sex tiondelar av avdraget tas upp vid 1994-1999 års taxeringar

sammanlagt minst sju tiondelar av avdraget tas upp vid 1994-2000 års taxeringar

sammanlagt minst åtta tiondelar av avdraget tas upp vid 1994-2001 års taxeringar

sammanlagt minst nio tiondelar av avdraget tas upp vid 1994-2002 års taxeringar

hela avdraget tas upp vid 1994-2003 års taxeringar eller, om taxering inte sker år 2003, vid 1994-2004 års taxeringar.

Om den skattskyldige inte taxeras ett visst år skall vid taxeringen det följande året till det belopp som då tas upp läggas ett belopp motsvarande statslåneräntan vid utgången av november året näst närmast före taxeringsåret multiplicerad med det belopp som lägst skulle ha tagits upp till beskattning vid taxeringen det förstnämnda året.

2. Har den skattskyldige upphört att bedriva näringsverksamhet skall återstående del av avdraget för avsättning till skatteutjämningsreserv omedelbart tas upp till beskattning. Detta gäller dock inte om en fysisk person överfört sin näringsverksamhet eller driften av denna till ett aktiebolag om intressegemenskap råder mellan företagen. Personen och bolaget skall i sådant fall anses som en skattskyldig. Vad nu sagts gäller även i de fall näringsverksamheten i ett handelsbolag överförts till ett aktiebolag om intressegemenskap råder mellan företagen. I dessa fall gäller dock återföringen så stor andel av återstående del av avdraget som motsvarar den andel av handelsbolagets inkomst som belöper på delägare som är fysiska personer. Intressegemenskap anses råda mellan företag som står under i huvudsak gemensam ledning.

3. Vid sådan fusion som anges i 2 § 4 mom. första stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, vid ombildning enligt 8 kap. sparbankslagen (1987:619) och vid övertagande enligt 10 kap. 8 a § föreningsbankslagen (1987:620) skall överlåtande och övertagande företag anses som en skattskyldig.

6 Förslag till Lag om periodiseringsfonder

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller vid beräkning av inkomst av näringsverksamhet enligt kommunalskattelagen (1928:370) och lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

2 § Avdrag medges med belopp som avsatts till periodiseringsfond. Avdraget får inte överstiga 30 procent av inkomsten före avdraget minskad med belopp som tagits upp enligt lagen (1990:655) om återföring av obeskattade reserver och enligt lagen (0000:00) om upphävande av lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv.

Varje avsättning bildar en särskild fond.

Den som enligt bokföringslagen (1976:125) eller jordbruksbokföringslagen (1979:141) är skyldig att upprätta årsbokslut skall göra avsättning till periodiseringsfond i räkenskaperna.

I fråga om handelsbolag beräknas avdrag för avsättning till periodiseringsfond för bolaget.

3 § Som intäkt tas upp ett belopp motsvarande statslåneräntan vid utgången av november året näst närmast före taxeringsåret ökad med fem procentenheter och multiplicerad med periodiseringsfond som föreligger vid ingången av beskattningsåret i den mån avdrag medgetts för avsättning till fonden.

4 § Periodiseringsfond skall återföras till beskattning *dels* i den mån fonden har upplösts, *dels* om avsättningen till fonden skedde det sjätte beskattningsåret före det aktuella beskattningsåret.

Återföring till beskattning skall vidare ske om den skattskyldige upphört att bedriva näringsverksamhet. Detta gäller dock inte om en fysisk person överfört sin näringsverksamhet eller driften av denna till ett aktiebolag om intressegemenskap råder mellan företagen. Personen och bolaget skall i sådant fall anses som en skattskyldig. Vad nu sagts gäller även i de fall näringsverksamheten i ett handelsbolag överförts till ett aktiebolag om intressegemenskap råder mellan företagen. I dessa fall gäller dock återföringen så stor andel av periodiseringsfond som motsvarar den andel av handelsbolagets inkomst som belöper på delägare som är fysiska personer. Intressegemenskap anses råda mellan företag som står under i huvudsak gemensam ledning.

Beskattning enligt första och andra styckena skall inte ske i den mån avdrag inte medgetts för avsättningen till fonden.

5 § Vid sådan fusion som anges i 2 § 4 mom. första stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, vid ombildning enligt 8 kap. sparbankslagen (1987:619) och vid övertagande enligt 10 kap. 8 a § föreningsbankslagen (1987:620) skall överlåtande och övertagande företag anses som en skattskyldig.

6 § Skattskyldig som vid utgången av beskattningsåret har periodiseringsfond eller som under beskattningsåret upplöst sådan fond skall i självdeklaration lämna uppgifter om fonden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och gäller vid taxeringarna 1994-2006. 2 § gäller dock endast vid taxeringarna 1994-2000.

1 Principer för fortsatt reformering av företagsbeskattningen

Viktiga mål för 1990 års skattereform var att företagsbeskattningen - tidigare karaktäriserad av hög skattesats och smal skattebas - skulle få en sådan utformning att inlåsningen av kapital minskades, mer skattemässigt likvärdiga villkor för olika finansieringsformer erhölls och en anpassning till den internationella utvecklingen på skatteområdet skedde.

Det företagsskattesystem som reformen ledde fram till har följande huvudelement.

* En skattesats på 30 %.
* Det tidigare systemet för beskattning av inkomster i aktiebolag - dubbelbeskattning modifierad av Annell-avdrag - behölls.
* En fortsatt möjlighet till en allmän skattemässig reservering genom skatteutjämningsreserven (surv) med företagets egna kapital som bas för avsättningen.
* Förlustutjämning framåt men inte bakåt. (Surven ger dock möjlighet till en viss indirekt förlustutjämning bakåt.)

Till bilden hör även att kapitalinkomstbeskattningen lades om genom skattereformen. Inkomst av kapital beskattas således proportionellt efter en skattesats som fr.o.m. år 1993 är 25 %. Aktievinster och andra reavinster behandlas som inkomst av kapital.

Den lägre bolagsskattesatsen och den nya kapitalbeskattningen medför att inlåsningen av bolagskapital minskat. Surven har emellertid motsatt effekt eftersom den sänker den effektiva beskattningen av kvarhållen vinst men inte av vinst som delas ut.

Den tidigare skillnaden mellan lånefinansiering och finansiering med eget kapital har minskat genom sänkningen av bolagsskattesatsen och genom surven. Dubbelbeskattningen - visserligen modifierad av Annell-avdraget som reducerar skattebelastningen på investeringar finansierade genom nyemission - medför dock att en skillnad mellan finansieringsformerna kvarstår.

Skattereformen medförde en internationell anpassning såtillvida att bolagsskattesatsen sänktes och basen breddades. Det internationellt avvikande elementet Annell-avdrag behölls emellertid och ett nytt avvikande element - surven - tillkom.

Sammantaget kan sägas att även om skattereformen innebar att viktiga steg togs mot de uppsatta målen ledde arbetet inte till att målen uppfylldes.

Det övergripande målet för en fortsatt reformering av företagsbeskattningen bör vara ett system som är samhällsekonomiskt effektivt. Inom ramen för direktiven kan detta mål brytas ner i två delmål:

1. Avkastningen på allt i ett företag arbetande kapital bör i möjligaste mån beskattas lika (*neutralitetsmålet*).

2. Företagsbeskattningen bör inte innehålla element som är internationellt avvikande (*konformitetsmålet*).

Ett samhällsekonomiskt effektivt företagsskattesystem måste uppfylla även andra kriterier, t.ex. att i möjligaste mån beskatta avkastning av olika slag av investeringar lika. En viktig fråga gäller avvägningen av beskattningen på arbete och kapital. Inom ramen för direktiven är det emellertid endast delmålen 1 och 2 som är aktuella.

Målen bör tillgodoses genom regler med verkningar som är så direkta och tydliga som möjligt.

En markant skiljelinje går mellan å ena sidan beskattning av avkastning på eget kapital - utdelad vinst och kvarhållen vinst - och å andra sidan beskattning av avkastning på främmande kapital. Avkastning på eget kapital dubbelbeskattas - bolagsskatt i första ledet och skatt på utdelning resp. aktievinst i andra ledet. Avkastning på främmande kapital enkelbeskattas. Fråga uppkommer om vilken lösning som bör vara normerande för ett enhetligt system.

Dubbelbeskattning av ränta har varit ett inslag i de diskussioner om produktionsfaktorskatter som förts de senaste decennierna. [Företagsskattekommitténs slutbetänkande (SOU 1977:86 och 87) Beskattning av företag, Bruttoskattekommitténs betänkanden (Ds B 1979:3) Bruttoskatter och (Ds B 1981:15) Allmän produktionsfaktorskatt.] En sådan lösning är emellertid inte aktuell nu bl.a. med hänsyn till att den inte förekommer internationellt. Avkastning på främmande kapital bör således enkelbeskattas även i fortsättningen.

Mot bakgrund härav talar neutralitetsmålet för längre gående lättnader än Annell-avdraget i beskattningen av avkastning på eget kapital i vart fall vad gäller utdelad avkastning. En lösning enligt denna linje överensstämmer också med den förhärskande internationella tendensen.

Frågan om lättnader i dubbelbeskattningen kommer att behandlas först i en andra etapp av utredningsarbetet. Detta medför att det i den nuvarande etappen är oklart *dels* om lättnaden kommer att ske på bolagsnivå eller på ägarnivå, *dels* hur långt lättnaden kommer att sträcka sig. En fråga gäller t.ex. den relativa önskvärdheten av lättnader på bolags- eller ägarnivå med hänsyn till *dels* önskemål avseende avkastningskrav på investeringar i Sverige, *dels* önskemål att undvika modeller som framstår som internationellt avvikande (internationellt dominerar lättnader på ägarnivå). En annan fråga är om en lättnad bör avse allt kapital eller om den bör begränsas till kapital som emitteras efter ikraftträdandet av den nya lagstiftningen.

Ett fundamentalt problem rörande dubbelbeskattningen bör beaktas redan i arbetet i den nuvarande etappen. Det gäller den skillnad i andra ledet som består i att utdelning beskattas vid utdelningstillfället medan aktievinster beskattas först när de realiseras. Denna skillnad medför att

lika skattesatser i första och andra ledet för utdelad och kvarhållen vinst inte leder till lika effektiv beskattning. Effekten - en s.k. *deferraleffekt* - medför nämligen att kvarhållen vinst i genomsnitt beskattas lindrigare än utdelad vinst vid lika skattesatser och lika skattevillkor i övrigt. Förhållandet kan uttryckas så att nuvärdet av skatten på en aktievinst som avses realiseras först ett senare beskattningsår understiger det nominella värdet.

Den radikala lösningen för att eliminera den skillnad i beskattningen av utdelad vinst och kvarhållen vinst som deferraleffekten medför är att avskaffa andra ledet i dubbelbeskattningen för både utdelad och kvarhållen vinst. Man skulle då få ett system med enkelbeskattning av avkastning på både eget kapital (beskattning på bolagsnivå) och främmande kapital (beskattning på placerarnivå). Ett sådant system skulle uppfylla neutralitetsmålet.

Andra lösningar är någon form av reducerad beskattning av utdelad vinst på bolagsnivå eller ägarnivå. Bolagsskattesatsen skulle t.ex. kunna vara lägre för utdelad vinst än för kvarhållen vinst eller beskattningen av mottagen utdelning ske efter en lägre sats än beskattningen av aktievinst. Ett problem med sådana lösningar är emellertid att de inte leder till enkelbeskattning av avkastning på eget kapital och att således neutralitet mellan beskattningen av avkastning på eget och främmande kapital inte erhålls. Ett annat problem är att lösningar av detta slag medför neutralitet i beskattningen av utdelad och kvarhållen vinst endast vid en viss genomsnittlig innehavstid av aktien. Vid kortare eller längre innehav blir kvarhållen vinst hårdare resp. lindrigare beskattad än utdelad vinst.

Det är således oklart hur uppgiften att lindra dubbelbeskattningen kommer att lösas. En slutsats kan emellertid ändå dras av det anförda, nämligen att inslag i företagsskattesystemet som gynnar kvarhållen vinst i förhållande till utdelad vinst om möjligt bör undvikas inför det kommande steget att lätta dubbelbeskattningen. Ett sådant inslag utgörs av surven.

Av neutralitetsmålet följer således att surven bör avskaffas. Någon motsvarighet till surven finns inte i andra länder såvitt är bekant för utredningen. Även konformitetsmålet talar således för att surven bör avskaffas.

Ett avskaffande av surven skulle vidare medföra att ett tekniskt komplicerat inslag i skattesystemet försvinner. Fråga uppkommer om det föreligger särskilda skäl mot ett avskaffande av surven.

Som argument för införandet av surven åberopades - utöver önskemålet om utjämning av beskattningen av avkastning på eget och främmande kapital - följande.

1. I frånvaro av ett explicit system för förlustutjämning bakåt (loss carry back) möjliggör surven en viss kvittning av förluster mot tidigare års vinster.

2. Surven ger ett visst inflationsskydd under förutsättning att företagets vinstläge är sådant att maximala avsättningar till surv alltid kan göras.

Ett explicit system för förlustutjämning bakåt medför normalt en effektivare förlustutjämning än surven med hänsyn bl.a. till att endast en viss

del av vinsten kan sättas av till surv. Utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF) avvisade ett explicit system för förlustutjämning bakåt med hänvisning till att ett sådant system kunde antas komma att påverka företagens beteende i icke önskvärd riktning och medföra administrativa problem. Som framgår av avsnitt 3.2 anser utredningen att URF:s farhågor var överdrivna. Även förlustutjämningsaspekten talar således enligt utredningens uppfattning för att surven avvecklas. Såvitt avser förlustutjämningsfunktionen bör surven - i enlighet med direktiven - ersättas av ett explicit system för förlustutjämning bakåt (jfr avsnitt 3).

Utredningens förslag i den föreliggande etappen och kommande förslag i etapp 2 innefattar en sänkning av bolagsskattesatsen till 25 % och att dubbelbeskattningen av bolagsvinster i vart fall begränsas utöver vad som gäller i dag. I en sådan miljö är behovet av ett särskilt inflationsskydd enligt utredningens uppfattning inte påtagligt. Utredningen anser att inflationsargumentet inte kan frånkännas ett visst värde men att detta långt ifrån motiverar ett behållande av surven.

Några särskilda skäl mot avskaffande av surven synes således inte föreligga. Utredningen föreslår därför - i överensstämmelse med direktiven - att surven avskaffas. Det statsfinansiella utrymme som en sådan åtgärd skapar bör - likaså i enlighet med direktiven - utnyttjas för en sänkning av bolagsskattesatsen till 25 %. Som en konsekvens av en sådan sänkning av bolagsskattesatsen bör även satsen för beskattning av en ökning av expansionsmedel enligt förslagen i Neutral företagsbeskattning sänkas till 25 %.

Utredningen skall enligt direktiven ta ställning till ett system med periodiseringsfonder, eventuellt kombinerat med nuvärdesavskrivning. Med periodiseringsfond avses en vinstbaserad skattereservering som obligatoriskt återförs till beskattning efter ett visst antal år i den mån den inte frivilligt återförts tidigare. Ränta tas ut på den skattekredit som reserveringen medför, antingen indirekt genom att skattedelen måste sättas in på räntefritt konto eller genom att en särskild intäkt tas upp i deklarationen.

För att periodiseringsfonder överhuvud skall vara meningsfulla måste de enligt utredningens uppfattning innehålla ett subventionselement som innebär en skatteförmån för eget kapital (jfr avsnitt 5.2.1, kommentaren till argument 4). Neutralitetsargumentet talar därför mot även periodiseringsfonder. Det gör också konformitetsargumentet - av samma skäl som gäller för surven. Utredningen kommer även av andra skäl till att periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning inte bör införas (avsnitt 5.2.1 och 5.2.2). Enligt föreskrift i direktiven presenterar utredningen en modell för periodiseringsfonder.

Sammanfattningsvis bör enligt utredningens uppfattning en fortsatt reformering av företagsbeskattningen leda till ett system med följande huvudelement.

* En bolagsskattesats och sats för beskattning av ökning av expansionsmedel (enligt förslag i Neutral företagsbeskattning) på 25 %.
* Enkelbeskattning av bolagskapital eller någon mer begränsad lättnad i dubbelbeskattningen. (Förslagen i Neutral företagsbeskattning innebär

enkelbeskattning av eget kapital i enskild näringsverksamhet och handelsbolag.)

* Förutom förlustutjämning framåt även förlustutjämning bakåt.

Förslaget innebär att surven avvecklas och att en efterföljare i form av periodiseringsfonder med eller utan nuvärdesavskrivning avstyrks.

Utöver det anförda föreslår utredningen att de nuvarande särskilda spärreglerna avseende förlustutjämning för fåmansföretag och s.k. skalbolag ersätts av generella regler (avsnitt 6). Vidare presenterar utredningen enligt föreskrift i direktiven en modell för kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst (avsnitt 7). Särskilda regler för mindre företag avstyrks (avsnitt 8). De ekonomiska effekterna av förslagen belyses (avsnitt 9).

2 Avveckling av surven

Utredningen har i avsnitt 1 föreslagit att surven avvecklas. Fråga uppkommer hur befintliga avsättningar till surv skall behandlas. Det gäller i normalfallet avsättningar vid 1993 års taxering. Uppgiften är i första hand att finna en lösning som är rimlig ur likviditetssynpunkt för företagen.

En tänkbar möjlighet är att företagen får återföra survavsättningarna utan skattekonsekvenser. Detta skulle emellertid på ett enligt utredningens uppfattning oacceptabelt sätt gynna företag som gjort survavsättningar i förhållande till andra företag. Utredningen avvisar därför denna lösning.

Utredningens förslag i den föreliggande etappen kan beräknas medföra ett varaktigt[1] årligt skattebortfall på 0,6 miljarder kr (1,9 miljarder kr på kort sikt). Härav belöper 0,4 miljarder kr (0 miljarder på kort sikt) på förlustutjämning bakåt och 0,1 miljarder kr (0,4 miljarder kr på kort sikt) på kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst. Vidare ger den sänkta skattesatsen en varaktig budgetförsvagning på 0,2 miljarder kr per år på kvarvarande uppskovsbelopp (1 miljard kr för vart och ett av inkomståren 1993 och 1994). Avskaffandet av surven och sänkningen av skattesatsen ger en varaktig budgetförstärkning på 0,1 miljarder kr (men en budgetförsvagning på kort sikt på 0,5 miljarder kr per år).

Den sammanlagda varaktiga finansiella kostnaden för det allmänna bör enligt utredningens uppfattning finansieras genom återföring av survavsättningarna. En längre återföringsperiod än tio år bör inte komma i fråga. Återföring på tio år medför varaktiga intäkter på 1,3 miljarder kr per år (1,9 miljarder kr på kort sikt). Den långvariga nettoeffekten blir således en inkomstförstärkning på 0,7 miljarder kr per år medan de olika åtgärderna balanserar varandra på kort sikt.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att återföring sker under en tioårsperiod med i princip en tiondel av 1993 års avsättning varje beskattningsår. Har ett företag något beskattningsår gjort en större återföring än nödvändigt bör detta räknas företaget till godo senare beskattningsår. Den varaktiga inkomstförstärkningen på 0,7 miljarder kr per år bör uppfattas som en delfinansiering av utredningens kommande förslag i etapp 2 om ytterligare lättnader i dubbelbeskattningen.

[1]Vid beräkningen av det varaktiga skattebortfallet förutsätts bl.a. en normal lönsamhet i näringslivet och ränteeffekter på engångsinkomster. På kort sikt, de första åren efter införandet av de nya reglerna, kan effekterna vara annorlunda (se vidare avsnitt 9.3).

3 Förlustutjämning bakåt

3.1 Utländsk rätt

Samtliga 24 medlemsländer i OECD tillämpar system med förlustutjämning framåt (loss carry forward). Åtta av dessa länder tillåter förlustutjämning framåt utan begränsning i tiden. Övriga länder har en förlustutjämningsperiod på 5-15 år. Åtta länder tillåter även förlustutjämning bakåt (loss carry back). Förlustutjämningsperioden är som längst tre år. I vissa länder skall förlustutjämning bakåt ske i första hand medan andra länder ger företagen rätt att själva välja.

Tabell 3.1 Förlustutjämning i OECD. Antal år.

Land	Bakåt	Framåt
EG		
Belgien	-	utan begränsning
Danmark	-	5
Frankrike	3	5
Grekland	-	5
Irland	1	utan begränsning
Italien	-	5
Luxemburg	-	utan begränsning
Nederländerna	3	8
Portugal	-	5
Spanien	-	5
Storbritannien	3	utan begränsning
Tyskland	2[1]	utan begränsning
Övriga OECD		
Australien	-	utan begränsning
Finland	-	5
Island	-	utan begränsning
Japan	1	5
Kanada	3	7
Norge	-	10
Nya Zeeland	-	utan begränsning
Schweiz	-	6
Turkiet	-	5
USA	3	15
Österrike	-	7

[1] Maximalt belopp 10 milj. DM.
Källa: Taxing Profits in a Global Economy; Domestic and International Issues, OECD, 1991.

Frankrike

I fransk företagsbeskattning skiljer man på rörelse- och kapitalinkomst. Driftförluster skall i första hand täckas genom att värdeminskningsavdragen skjuts upp (amortissement différé). Värderingen får dock inte strida mot civilrättsliga regler. Kvarstår förlust får denna kvittas mot annan taxerad inkomst samma år eller mot rörelseinkomster annat år genom

1) förlustutjämning framåt under fem år (obegränsad tid om förlusten hänför sig till värdeminskningsavdrag) eller

2) förlustutjämning bakåt under tre år.

Förlustutjämning bakåt är frivillig. Den får endast avse icke utdelade vinster. En förutsättning för förlustutjämning bakåt är att företaget gjort investeringar i anläggningstillgångar de tre senaste åren. Tidigare års taxeringar ändras inte (ingen återbetalning). I stället får företaget ett skattetillgodohavande som kan kvittas mot skattefordringar under de följande fem åren. Finns det inte utrymme för en sådan avräkning återbetalas skattetillgodohavandet det sjätte året. Skattetillgodohavandet beräknas som förlusten multiplicerad med inkomstskatten för förluståret. Vid likvidation eller omstrukturering upphör rätten till skatteavräkning.

Irland

En rörelseförlust får efter kvittning mot annan inkomst samma år föras framåt utan tidsbegränsning eller föras bakåt mot inkomst närmast föregående räkenskapsår förutsatt att detta är av samma längd som förluståret. Upphör verksamheten får förlusten föras bakåt upp till tre år.

Nederländerna

Ingen åtskillnad görs mellan rörelseförluster, reaförluster eller andra förluster. Förlustavdrag medges från all inkomst genom tre års förlustutjämning bakåt eller åtta års förlustutjämning framåt. För förluster hänförliga till rörelsestarten medges evig förlustutjämning framåt. Förlustavdragen måste göras i kronologisk ordning.

Storbritannien

Ett företag kan välja mellan att utjämna rörelseförluster enligt följande.

1) Kvittning samma år (carry across) mot inkomster av andra förvärvskällor inkl. reavinster.

2) Evig förlustutjämning framåt mot rörelseinkomster utan tidsbegränsning. Begränsningen till rörelseinkomst innebär att reaförluster får medräknas endast om kapitalplaceringen är näringsbetingad.

3) Tre års förlustutjämning bakåt mot inkomster (inkl. reavinster och inkomster av andra förvärvskällor) något eller några av de tre föregående räkenskapsåren. För räkenskapsår som avslutats före den 1 april 1991 gäller endast ett års förlustutjämning bakåt.

Tyskland

Förlustutjämning skall i första hand göras bakåt mot icke utdelade vinster de två föregående åren. Rätten till förlustutjämning bakåt är dock begränsad till ett sammanlagt belopp om 10 miljoner DM. per förlustår. I den mån förlusten inte kan utnyttjas genom förlustutjämning bakåt får den föras framåt utan begränsning i tiden.

Kanada

Icke-reaförluster, dvs. rörelseförluster och vissa investeringsförluster (allowable business investment losses) får dras av genom tre års förlustutjämning bakåt eller sju års förlustutjämning framåt. I regel får skattebetalaren fritt välja mot vilket års inkomster han vill utnyttja förlusten. Tillåtna investeringsförluster är tre fjärdedelar av en förlust som uppkommit efter en försäljning på "armslängd" eller definitiv förlust på exempelvis aktier eller fordringar. Reaförluster kvittas i en särskild "fålla" tre år bakåt eller framåt utan tidsbegränsning.

Norge

Rörelseförluster är avdragsgilla genom förlustutjämning framåt under en tioårsperiod. För företag som bedriver verksamhet med anknytning till gas- och oljeutvinningen är förlustutjämningsperioden 15 år. Förlustutjämning två år bakåt tillåts i det fall ett bolag likvideras.

USA

Förluster får normalt föras bakåt 3 år eller framåt 15 år. Vissa undantag gäller för särskilda branscher. Förlustavdragen skall göras i kronologisk ordning.

Harmoniseringssträvanden inom EG

I EG behandlar ministerrådet för närvarande ett förslag till direktiv från år 1990 som rör förlustutjämning över gränserna. Enligt förslaget skall möjlighet ges till förlustutjämning mellan ett företag och dess dotterföretag eller fasta driftställen i andra medlemsstater. Samtidigt skall rådet ta ställning till ett äldre förslag till direktiv om harmonisering av medlemsstaternas interna regler för förlustutjämning. Enligt detta förslag bör förlustutjämning bakåt medges under tre år.

3.2 Överväganden och förslag

I ett system för beskattning av inkomst av företagsamhet måste taxeringen av praktiska skäl avse en bestämd tidsperiod, beskattningsåret. Från ekonomisk utgångspunkt är emellertid taxeringens anknytning till beskattningsår problematisk eftersom den i princip leder till en omotiverat hårdare beskattning av företag som uppvisar omväxlande vinst och förlust

än av företag med jämna resultat. Vinster och förluster under olika beskattningsår bör därför kunna utjämnas mot varandra i den mån inte andra, t.ex. administrativa, hänsyn talar mot det.

Den radikalaste lösningen för förlustutjämning vore ett system i vilket vinst och förlust behandlades symmetriskt på så sätt att vinst medför positiv skatt och förlust negativ skatt, dvs. en utbetalning från staten. Med ett system av detta slag - full loss offset - kan det emellertid vara svårt att förhindra att möjligheten till utbetalning av negativ skatt systematiskt utnyttjas av mindre seriösa eller rent kriminella element. Såvitt är känt finns inte ett system med negativ skatt i något land. Ett införande av full loss offset kan därför även förväntas skapa problem i relation till omvärlden. Internationella koncerner skulle t.ex. få ett incitament att allokera förluster till koncernenheter i Sverige. Enligt utredningens uppfattning kan det inte vara aktuellt att införa ett system med full loss offset i Sverige.

Utgångspunkten bör i stället vara att förlustutjämningen sker genom att förlust under ett beskattningsår räknas av mot vinst under ett annat beskattningsår. Detta kan ske på i princip två sätt. Enligt det ena sättet får förlust ett visst beskattningsår räknas av från vinst under senare beskattningsår, förlustutjämning framåt. Det andra sättet innebär att en förlust får räknas av mot vinster under tidigare beskattningsår, förlustutjämning bakåt.

Förlustutjämning framåt finns i gällande rätt. Systemet fungerar så att underskott ett visst beskattningsår får dras av vid inkomstberäkningen det följande beskattningsåret. Uppkommer ett underskott även då får detta i sin tur dras av på samma sätt osv. Den tekniska lösningen medför att det inte föreligger någon begränsning i tiden för möjligheten till förlustutjämning.

Förlustutjämning bakåt finns inte i gällande rätt som ett explicit system. Däremot erbjuder främst surven en implicit möjlighet till förlustutjämning bakåt. Ett exempel kan illustrera. Ett nystartat företag har år 1 en vinst på 100 före hänsynstagande till surv och sätter av 21 till surv (21 och inte 30 med hänsyn till schablonskatt). År 2 har företaget en förlust på 21 före hänsynstagande till surv och löser upp surven. Sammantaget har företaget beskattats för en inkomst på 79 under de båda åren. Effekten (frånsett ränteeffekter) är densamma som om företaget hade beskattats för en inkomst på 100 år 1 och senare fått avdrag mot denna inkomst för förlusten på 21 år 2 genom förlustutjämning bakåt.

Ett avskaffande av surven aktualiserar frågan om ett explicit system för förlustutjämning bakåt.

URF övervägde explicit förlustutjämning bakåt som ett alternativ till surven men avvisade tanken. Ställningstagandet baserades på två argument (SOU 1989:34 s. 261).

Det *ena argumentet* var följande. Det finns anledning att anta att ett införande av explicit förlustutjämning bakåt skulle påverka företagens beteende i icke önskvärd riktning. Så skulle t.ex. en återbetalning av skatt kunna utgöra ett attraktivt moment för vissa företag att söka framkalla förluster enbart för att få pengar utbetalda. Ett införande av explicit

förlustutjämning bakåt skulle med hänsyn härtill ställa krav på olika typer av spärregler som inte skulle behövas vid en surv.

Utredningen föreställer sig att URF bl.a. avsåg att missbruk generellt skulle kunna ske på så sätt att förluster, kanske fiktiva, framkallas genom avyttring av tillgångar, eventuellt till underpris, till köpare i intressegemenskap med säljaren. I den mån detta är möjligt kan emellertid även ett företag i vinstposition göra detsamma och därigenom uppnå samma fördel i form av lägre skatt. Risken för missbruk är således inte utmärkande för förlustutjämning bakåt.

Missbruk skulle vidare tänkas kunna ske inom koncernförhållanden och genom en icke önskvärd handel med vissa företag. Utredningen anser att sådana möjligheter till missbruk kan hindras genom de spärregler som innefattas i den modell för förlustutjämning bakåt som presenteras i det följande.

URF:s *andra argument* var följande. Ett införande av explicit förlustutjämning bakåt skulle ställa krav på nya administrativa rutiner med avseende på såväl taxerings- som uppbördssidan. Tidigare års taxeringar måste "rivas upp". Problem kan förutses om taxeringen ändras ett visst år för vilket förlustavdrag utnyttjas. Det framtida omprövningsförfarandet minskar inte dessa problem.

I den modell som presenteras i det följande inordnas förlustutjämningen bakåt på ett enligt utredningens uppfattning naturligt sätt i det ordinarie taxerings- och uppbördsförfarandet. Utredningen kan inte se att några nämnvärda problem uppkommer.

Sammantaget har enligt utredningens mening URF:s argument mot explicit förlustutjämning bakåt begränsad bärkraft.

Som framgår av avsnitt 3.1 finns det system för förlustutjämning framåt i samtliga OECD-länder. Flertalet av OECD-länderna har inte system för förlustutjämning bakåt. Det finns dock i många av de tongivande länderna, t.ex. Frankrike, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. Förlustutjämningstiden varierar mellan ett och tre år.

Som nämns i avsnitt 3.1 föreligger ett förslag till direktiv från EG-kommissionen enligt vilket förlustutjämning bakåt skall medges mot inkomster under de tre beskattningsår som närmast föregått det aktuella beskattningsåret.

Utredningen föreslår - i överensstämmelse med sina direktiv - att ett explicit system för förlustutjämning bakåt införs.

Önskemål om en så effektiv förlustutjämning som möjligt talar för en lång förlustutjämningsperiod. Tillämpningsskäl å andra sidan talar för en kort period. Utredningen anser att tre år kan vara en lämplig period. Utredningen föreslår att systemet i övrigt för förlustutjämning bakåt utformas enligt följande modell.

1. Uppkommer ett visst beskattningsår underskott av näringsverksamhet medges avdrag för underskottet vid beräkning av inkomsten av verksamheten för ett eller flera av de tre närmast föregående beskattningsåren. Är utrymmet för avdrag större än avdraget görs avdraget i första hand från inkomsten under det tidigaste beskattningsåret inom perioden och i andra hand från inkomsten under det därpå följande beskattningsåret. Avdrag

medges ex officio av skattemyndigheten. Avdrag för förlustutjämning bakåt görs före avdrag för förlustutjämning framåt. Överstiger underskottet utrymmet för förlustutjämning bakåt dras resterande belopp av genom förlustutjämning framåt.

Avdrag för underskott genom förlustutjämning bakåt görs som sista åtgärd vid bestämmande av den taxerade inkomsten för vinståret. Sker en ändring av taxeringen i sänkande riktning för ett beskattningsår för vilket avdrag för underskott redan gjorts kan det inträffa att underskottsavdraget inte längre "får plats". I ett sådant fall får hela underskottsavdraget eller en del av det flyttas till ett senare beskattningsår.

2. Lösningen medför att skatten för vinståret restitueras enligt 68 § 2 mom. uppbördslagen (1953:272), UBL, och att de regler som gäller i fråga om restitution enligt detta lagrum blir tillämpliga. Restitutionsränta enligt 69 § 2 mom. UBL bör dock inte utgå eftersom skatten för vinståret var riktig i sig. Vid tidigare taxering påfört skattetillägg påverkas inte av att taxeringen sänks till följd av förlustutjämning bakåt.

3. Utan en motverkande regel skulle tidsbegränsningen kunna kringgås i koncerner genom att ett bolag som annars inte skulle kunna utnyttja en särskilt stor vinst under det tredje beskattningsåret före det aktuella beskattningsåret lämnar ett koncernbidrag som medför underskott med ett belopp motsvarande den tidigare vinsten. Genom ett sådant förfarande kunde den tidigare vinsten så att säga födas på nytt hos det bolag som erhöll koncernbidraget. Härigenom skulle koncernens möjlighet att utnyttja vinsten för kvittning mot ett verkligt underskott bevaras. Avdrag bör därför inte medges i den mån underskottet motsvaras av lämnat koncernbidrag.

4. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.3 bör vissa förändringar av ägandet av aktiebolag m.fl. juridiska personer medföra att rätten till förlustavdrag mot inkomster under beskattningsår före ägarförändringen går förlorad.

Ett alternativ till den föreslagna modellen är en modell efter förebild av det franska systemet. En sådan modell skulle gå ut på att den skatteminskning för vinståret som förlustavdraget medför i första hand inte restitueras till den skattskyldige utan räknas av från skatten för ett visst antal, t.ex. fem, följande beskattningsår. Endast i den mån sådan avräkning inte kan ske på grund av otillräckliga inkomster under denna period sker en utbetalning.

En sådan modell minskar risken för missbruk men medför att förlustutjämningen blir mindre effektiv. En nackdel med modellen är även att den framstår som mer komplicerad än den föreslagna modellen. Eftersom risken för missbruk får anses begränsad föreligger enligt utredningens uppfattning inte tillräckliga skäl för den alternativa modellen.

Med hänsyn bl.a. till att avsättningarna till surv vid 1993 års taxering avvecklas över en längre period bör förlustutjämning bakåt inte få ske mot inkomster under beskattningsår som taxeras år 1993 eller tidigare.

Bestämmelser om förlustutjämning bakåt - liksom bestämmelser om förlustutjämning framåt - bör tas in i en särskild lag om avdrag för underskott av näringsverksamhet.

4 Förlustutjämning och förslagen i Neutral företagsbeskattning

Förslagen i Neutral företagsbeskattning syftar till att beskattningen av enskilda näringsidkare (och delägare i handelsbolag som är fysisk person) skall i möjligaste mån medföra samma resultat som beskattningen av aktiebolag och aktieägare som är verksamma i bolaget. Som medel för detta syfte föreslås bl.a. räntefördelning och expansionsmedel.

Räntefördelning innebär att en schablonmässigt beräknad ränta flyttas från näringsverksamheten till privatsfären eller i motsatt riktning. Expansionsmedel utgörs av en post i deklarationen. En ökning av posten medför i princip samma beskattningskonsekvens som fondering av inkomst i ett aktiebolag (första ledet i dubbelbeskattningen). Detta sker genom att dels avdrag medges för tio sjundedelar av ökningen, dels avdragsposten beskattas efter bolagsskattesatsen. Vid en minskning av posten expansionsmedel skall ett belopp motsvarande minskningen tas upp som intäkt av tjänst (ej egenavgifter). Minskningen medför därmed i princip samma konsekvenser som "överutdelning" (jfr 3 § 12 mom. SIL) av fonderad inkomst i ett fåmansbolag (andra ledet i dubbelbeskattningen).

Inkomst av enskild näringsverksamhet efter räntefördelning och hänsynstagande till ökning av expansionsmedel motsvarar i princip löneuttag i ett fåmansbolag. Tio sjundedelar av en ökning av expansionsmedel, dvs. ett belopp motsvarande avdraget, motsvarar i princip inkomst i ett fåmansbolag efter löneuttag eller med andra ord den taxerade inkomsten i frånvaro av avdrag för underskott.

Av det anförda följer att avdrag för underskott genom förlustutjämning framåt i princip bör göras mot den inkomst som, om avdrag för underskott inte gjordes, motsvarades av avdrag för ökning av expansionsmedel. Eftersom näringsidkaren fritt kan välja hur stor del av inkomsten som skall disponeras för ökning av expansionsmedel blir slutsatsen att avdrag för underskott bör göras mot inkomsten före avdrag för ökning av expansionsmedel utan någon särskild begränsning.

Vidare följer att även avdrag för underskott genom förlustutjämning bakåt bör göras före hänsynstagande till ökning av expansionsmedel. Fåmansbolagsanalogin talar för att avdraget för underskott inte bör få överstiga gjort avdrag för ökning av expansionsmedel och att det förra avdraget skulle så att säga tränga undan det senare. Med hänsyn till att den skattskyldige kan ändra sitt yrkande om avdrag för ökning av expansionsmedel under omprövningsperioden saknas emellertid förutsättningar

för en sådan begränsning under den nämnda perioden. Tillräckliga skäl för en begränsning som omfattar endast sådana fall då omprövningstiden gått ut synes inte föreligga.

5 Periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning

URF:s förslag till reformerad företagsbeskattning omfattade ett system med periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning. Syftet med förslaget i dessa delar var - mot bakgrund av att URF föreslog att investeringsfondssystemet skulle avskaffas - att åstadkomma ett likviditetsförstärkande inslag även i det nya skattesystemet och att stimulera risktagande. Man ville även göra förräntningskravet på investeringar oberoende av inflationsförväntningar.

Förslagen om periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning genomfördes inte i 1990 års lagstiftning. Enligt direktiven bör utredningen göra en förnyad prövning av förslagen och redovisa ett ställningstagande. Kommer utredningen härvid fram till att övervägande skäl talar mot ett system med periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning bör utredningen ta ställning till ett system med enbart periodiseringsfonder. Ett sådant system skulle eventuellt kunna vara av tillfällig karaktär. Oberoende av om utredningen vid prövningen av ett system med enbart periodiseringsfonder finner skäl att rekommendera ett sådant system eller ej bör en teknisk lösning utarbetas och presenteras.

I avsnitt 5.1 redovisas till att börja med URF:s förslag, remissyttrandena över förslaget samt ställningstagandet i propositionen. Därefter sammanfattas en ekonomisk analys av förslaget som utförts av professor Jan Södersten. (Rapporten i dess helhet har tagits in som *bil. 1* till betänkandet.) I anslutning därtill redovisas remissutfallet över Söderstens rapport och vissa reflexioner av utredningen. I avsnitt 5.2 redovisas utredningens överväganden och förslag. En modell för periodiseringsfonder redovisas i avsnitt 5.3.

5.1 Bakgrund

5.1.1 URF:s förslag

Enligt de reguljära avskrivningsreglerna ("30/20-regeln") har företagen rätt till årlig avskrivning med 30 % av inventariernas restvärde. Inventarierna behöver dock inte tas upp till högre belopp än vad som motsvarar årliga avskrivningar efter 20 %. URF föreslog att 30/20-regeln skulle kompletteras med en möjlighet till omedelbart avdrag - nuvärdesavskrivning - med viss andel av anskaffningsvärdet (nuvärdestalet). Tillgången skulle därefter anses sakna skattemässigt restvärde.

URF begränsade sitt förslag till andra inventarier än skepp och luftfartyg. Fastigheter m.m. lämnades utanför. Nuvärdestalet skulle enligt förslaget utgöra 84 %. Syftet var att de reguljära reglerna och nuvärdesavskrivning - vid en viss inflation och en given realränta - i princip skulle vara skattemässigt likvärdiga för företaget.

Företaget skulle för varje nyanskaffat inventarium välja om värdeminskningsavdrag skulle beräknas enligt de reguljära reglerna eller enligt nuvärdesmetoden. För att begränsa möjligheterna till skatteplanering föreslogs att nuvärdesavskrivning med vissa undantag inte skulle tillåtas om inventarierna hyrdes ut.

Finansiering av större kapitalkrävande investeringar kräver i många fall att flera års vinster tas i anspråk. Vid investeringstillfället kan då nuvärdesavdraget bli så stort att årets vinst inte räcker till för att utnyttja avdraget. URF föreslog därför att systemet med nuvärdesavskrivning skulle kompletteras med s.k. periodiseringsfonder. Företagen skulle inför kommande investeringar få göra avdrag för avsättning till periodiseringsfond med högst hälften av den redovisade vinsten före skatt och survavsättning. En förutsättning för avdrag skulle vara att en inbetalning gjordes till ett räntelöst konto hos Riksgäldskontoret. Inbetalningskvoten skulle vara något högre än skattebeloppet (33 1/3 %) för att hindra att företagen rutinmässigt valde att göra avsättning till periodiseringsfond. Vid uttag från kontot skulle motsvarande del av fonden (tre gånger uttagsbeloppet) återföras till beskattning. Detsamma skulle gälla bl.a. om fonden pantsattes eller överläts eller om det bestämmande inflytandet över företaget förvärvades av annan fysisk eller juridisk person. För det fall att en periodiseringsfond togs i anspråk utan att användas för nuvärdesavskrivning föreslogs att ett särskilt tillägg på 20 % skulle påföras.

5.1.2 Remissyttranden och ställningstagande

URF:s betänkande remissbehandlades. En förteckning över remissinstanserna finns i prop. 1989/90:110 s. 4 f. En sammanställning över remissutfallet finns tillgänglig på finansdepartementet (dnr 3362/89).

Remissutfallet var splittrat. Företrädare för näringslivet var i huvudsak positiva. Synpunkter framfördes om att även investeringar i byggnader, immateriella rättigheter, skepp och luftfartyg borde omfattas av systemet samt att även enskilda näringsidkare borde få använda sig av reglerna. Vidare ansågs spärreglerna vid uthyrning för omfattande. *Näringslivets skattedelegation* ansåg att nuvärdesavskrivning borde medges med 90 % av anskaffningskostnaden.

RSV avstyrkte förslaget med hänvisning till att det öppnade möjligheter till skatteplanering och att reglerna var komplicerade, administrativt betungande och internationellt avvikande. Ett fondsystem skulle utgöra ett markant avsteg från önskemålet om en övergång till ett bredbasigt och enkelt system. *Bokföringsnämnden* avstyrkte med hänvisning till den bristande överensstämmelsen mellan redovisning och beskattning. Redovisningssvårigheterna framhölls också av bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*,

Föreningen Auktoriserade Revisorer och *Kooperativa Förbundet*. *Kammarrätten i Stockholm* och *Kooperativa Förbundet* fann i det föreslagna systemet med periodiseringsfonder stora likheter med investeringsfondssystemet som föreslogs avskaffat.

I prop. 1989/90:110 s. 541 ff. anförde *föredraganden* bl.a. följande. Nuvärdesavskrivning borde kunna ge positiva effekter genom att göra förräntningskravet oberoende av inflationsförväntningar. Det var osäkert om metoden skulle ge några mer påtagliga positiva effekter på företagens risktagande och likviditet. Ett system med periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning skulle utgöra ett komplicerande inslag i beskattningen för såväl företag som skattemyndigheter. Systemet innebar nackdelar i form av redovisningsproblem och svårigheter för externa bedömare att värdera företag, särskilt i ett internationellt perspektiv. Det kunde befaras att systemet skulle kunna utnyttjas för skatteplanering och skatteundandragande. Mot bakgrund av de förtjänster förslaget trots allt rymde borde dock ett system för periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning bli föremål för fortsatt utredning.

5.1.3 Söderstens analys

Södersten konstaterar inledningsvis att utgångspunkterna för URF:s förslag om periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning något skiljer sig från motiven för förslagets förebild, de amerikanska ekonomerna Auerbachs och Jorgensons förslag om s.k. "first-year-recovery". Det senare syftade uttryckligen till att realvärdesäkra avskrivningarna genom att företagen gavs möjlighet att engångsavskriva olika tillgångar, där nuvärdestalet (a) varierade för olika slag av tillgångar och (b) framräknades genom en nuvärdesberäkning av ekonomiskt korrekta avskrivningar med ett antagande om stabila priser. URF:s förslag innebar i stället att ett och samma nuvärdestal (84 %) skulle tillämpas för alla slag av inventarier, att nuvärdestalet beräknas med ett antagande om normalinflation (4 %) och att de reguljära skatteavskrivningarna - 30/20-regeln - utgjorde norm.

Södersten analyserar i sin rapport tre aspekter av URF-förslaget, dess likviditetsverkningar, lönsamheten av att använda nuvärdesavskrivning samt förslagets betydelse för företagens risktagande. Dessförinnan uppehåller sig Södersten vid URF:s metod att konstruera nuvärdestalet. Han konstaterar bl.a. att utredningen vid konstruktionen byggt på asymmetriska antaganden om den tid företaget får vänta på skatteåterbäringen på grund av avskrivningar. Symmetriska antaganden skulle, allt annat lika, ge ett högre nuvärdestal (87 %).

Södersten kommenterar också i detta sammanhang URF:s val av diskonteringsränta (som byggde på en sammanvägning av diskonteringsräntan vid egen- och lånefinansiering). Vissa kritiker har hävdat att diskonteringsräntan i stället skulle bygga på att företagets alternativa finansiering på marginalen utgörs av reguljär upplåning vilket ger en lägre ränta och ett högre nuvärdestal (90 % med URF:s utgångspunkter modifierade av symmetriska antaganden enligt ovan). Södersten kon-

staterar att forskningsläget kring denna fråga är oklart och inte ger någon vägledning för valet av diskonteringsränta.

Nuvärdesavskrivningens *likviditetsverkningar* är enligt Södersten av intresse för hur snabbt ett företag kan realisera en önskad uppbyggnad av sitt realkapitalbestånd[1]. Genom nuvärdesavskrivningen tar företagen vid investeringstillfället upp en skattekredit, som sedan amorteras genom högre skattebetalningar i framtiden på grund av bortfallande reguljära avskrivningar. Ur likviditetssynpunkt ger nuvärdesavskrivningen därför enbart en temporär fördel. Likviditetsverkningarna beror emellertid också av tillväxttakten i företagets bruttoinvesteringar. Ju högre tillväxttakten är desto mer värd är nuvärdesavskrivningen, eftersom vid hög tillväxt de nyupptagna skattekrediterna är stora relativt amorteringen av tidigare upptagna skattekrediter.

Av Söderstens analys framgår också att den effektiva skattebelastningen på investeringar varierar mellan reguljära avskrivningar (inkl. möjligheten att ta upp skattekredit i form av kapitalbaserad surv) och nuvärdesavskrivningar, där förutom tillväxttakten i bruttoinvesteringar även inflationstakten spelar roll. För varje inflationstakt finns en kritisk tillväxtgräns över vilken den effektiva skattebelastningen ligger lägre vid nuvärdesavskrivning än vid reguljär avskrivning.

Såvitt gäller nuvärdesavskrivningens effekter på en investerings *lönsamhet* konstaterar Södersten inledningsvis att den implicita finansieringskostnaden för den skattekredit företagen tar upp genom nuvärdesavskrivningen motsvarar en nominell ränta efter skatt på 14,5 % (eller 18,9 % före skatt vid en skattesats på 23,1 %). Södersten konstaterar att detta är en mycket hög ränta. Finansieringskostnaden kan vara högre (om företaget alternativt kan utnyttja 30/20-regeln fullt ut) men också väsentligt lägre (om företaget inte maximalt kan utnyttja avskrivningsreglerna).

Den höga finansieringskostnaden vid nuvärdesavskrivning enligt URF:s förslag visar sig också i att kapitalkostnaden (förräntningskravet på nyinvesteringar före skatt) vid lånefinansiering ligger högre vid nuvärdesavskrivning än vid reguljära avskrivningar (annat än vid mycket hög inflation). Däremot är kapitalkostnaderna mer likvärdiga vid egenfinansiering, där för övrigt kapitalkostnaden vid nuvärdesavskrivning är oberoende av den förväntade inflationstakten (jfr Auerbach och Jorgenson ovan).

Avslutningsvis diskuterar Södersten på vilket sätt ett system med periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning kan tänkas påverka företagens *risktagande* och därmed deras villighet att investera. Frågan är komplex; bl.a. möter företagen många olika typer av osäkerheter. Det samhällsekonomiska värdet av ökat risktagande är inte heller självklart.

[1]Denna mer kortsiktiga fråga bör skiljas från nuvärdesavskrivningens påverkan på olika investeringsprojekts förväntade lönsamhet, som gäller den långsiktiga frågan om storleken på företagens optimala realkapitalbestånd.

Södersten avgränsar frågan till att gälla i vilken utsträckning vinstbeskattningen behandlar investeringar med olika riskkaraktär olikformigt. Projekt med hög (s.k. systematisk) risk har en högre riskpremie och därmed ställs också ett högre förräntningskrav på projektet i fråga.

Frågan är om förräntningsanspråket på ett projekt med visst riskinnehåll kommer att bli olika beroende på om företaget utnyttjar nuvärdesmetoden eller de reguljära avskrivningsreglerna. Avgörande är företagets förväntningar om sina möjligheter att utnyttja reglerna för skatteavskrivningar. Om de framtida avskrivningarna framstår som säkra påverkas inte den riskpremie som ingår i kapitalkostnaden. Därmed påverkar inte heller vinstbeskattningen urvalet av riskabla investeringsprojekt. Detta gäller oberoende av om avskrivningarna görs genom ett engångsavdrag eller genom successiva avdrag.

Enligt Södersten utgör i många fall avskrivningsmöjligheterna inte någon säker tillgång för företagen. Av statistiska undersökningar, utförda av URF, framgår att företagen vid de gamla bolagskattereglerna hade ett "överskott" på resultatregleringsåtgärder, beroende på att vinsterna varit otillräckliga för att samtidigt medge maximalt utnyttjande av reglerna och finansiering av utdelningar med beskattade vinstmedel. Överslagskalkyler inom URF visar att det även i det nya systemet skulle föreligga ett visst överskott av resultatregleringsåtgärder.

Om avskrivningsmöjligheterna och motsvarande skatteminskning är osäkra för företaget gäller allmänt att lönsamhetsvariationerna efter skatt ökar och därmed den riskpremie som ingår i kapitalkostnaden. Enligt Södersten kan man därmed tala om en skattemässig diskriminering av speciellt riskutsatta företag och branscher och företag med små möjligheter till intern riskutjämning.

Enligt Södersten beror de mekanismer som begränsar företagens möjligheter att utnyttja skattereglerna fullt ut på kopplingen mellan redovisning och beskattning och också i vissa fall på avsaknaden av fullständig förlustutjämning (genom omedelbar skatterestitution vid förluster). Dessa mekanismer elimininera inte av att tillgångar får nuvärdesavskrivas på grund av att kopplingen till företagets resultatutrymme kvarstår. Det är i detta sammanhang ett system med periodiseringsfonder kan förändra bilden. Genom avsättningar under goda vinstår byggs successivt ett utrymme upp som kan användas för framtida skattemässiga avskrivningar. Möjligheten att omfördela vinstutrymmet över tiden kan bidra till att reducera riskpremien för osäkra investeringar.

Enligt Söderstens sammanfattande utvärdering är emellertid inte möjligheten att via periodiseringsfonder minska riskpremien och därmed kapitalkostnaden för riskfyllda investeringsprojekt exklusivt knuten till nuvärdesavskrivningen. Det torde vara möjligt att uppnå liknande effekter med periodiseringsfonder i kombination med de reguljära avskrivningsreglerna. Vid såväl nuvärdesavskrivning som de reguljära reglerna bidrar omperiodiseringen av vinstutrymmet till att öka säkerheten i avskrivningsreglerna.

Rapporten remissbehandlades. En förteckning över remissinstanserna har tagits in i *bil. 3* till betänkandet. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig på finansdepartementet (dnr 4648/90).

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över URF:s förslag framförde inga nya synpunkter. *Handelshögskolan* hävdade att ett system med nuvärdesavskrivning uppenbarligen skulle förbättra investeringsincitamentet endast om det försågs med klarare skattefavörer såsom ett högre nuvärdestal. *Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR* ansåg att frågan om soliditetens betydelse vid ränteberäkningen inte blivit tillräckligt belyst. *Svenska Bankföreningen* delade Söderstens tveksamhet till om metoden gav det incitament till investeringar i maskiner och inventarier som den syftade till. I tider då vinsterna uteblir och investeringsincitament är behövliga torde metoden inte ha någon effekt. Föreningen fann metoden komplicerad och pekade på att nuvärdesavskrivningar bryter systemet med räkenskapsenliga avskrivningar och förutsätter detaljerade register över bolagets avskrivningsobjekt.

Utredningen gör följande reflexioner i anslutning till Söderstens rapport. Enligt rapporten kan ett system med periodiseringsfonder - i kombination med nuvärdesavskrivning eller de reguljära avskrivningsreglerna - bidra till att reducera riskpremien vid investeringar och därmed till att sänka kapitalkostnaden. Södersten framhåller emellertid också att det problem som ett system med periodiseringsfonder kan lösa i grunden beror på *dels* dagens koppling mellan redovisning och beskattning, *dels* frånvaron av fullständig förlustutjämning. Södersten behandlar inte närmare relationen mellan dessa två var för sig betydelsefulla komponenter.

Kopplingen mellan redovisning och beskattning tvingar företagen att finansiera utdelningar med beskattade vinstmedel, något som vid otillräcklig lönsamhet begränsar möjligheten att utnyttja avskrivningsreglerna fullt ut. Men även vid en frikoppling av beskattningen från redovisningen torde en viss osäkerhet hos företagen vad gäller möjligheterna att utnyttja utrymmet för avskrivning kvarstå i frånvaro av fullständig förlustutjämning. Omvänt torde inte heller ett system med fullständig förlustutjämning och behållen koppling mellan redovisning och beskattning säkra avskrivningarna. Med andra ord torde en lösning av grundproblemet kräva såväl frikoppling som fullständig förlustutjämning.

Frågan om en frikoppling av överavskrivningarna från redovisningen på så sätt att överavskrivningar görs direkt i deklarationen är en delfråga av den generella frågan om sambandet mellan redovisning och beskattning. Denna fråga behandlas av Redovisningskommittén (Ju 1991:07). Bl.a. med hänsyn härtill anser sig utredningen inte böra ta upp frågan om en frikoppling av överavskrivningarna från redovisningen. Av avsnitt 5.2.1 framgår att utredningen anser att dess förslag om förlustutjämning bakåt och möjligheten för företag att göra reserveringar med beskattade vinstmedel tillgodoser det diskuterade önskemålet om riskbegränsning så långt det är möjligt så länge överavskrivningar görs i räkenskaperna.

5.2 Överväganden och förslag

I det följande redovisar utredningen - med visst avsteg från den uppläggning av undersökningen som förordas i direktiven - överväganden om *dels* ett system med enbart periodiseringsfonder, *dels* ett system som innehåller både periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning. (Ett system med enbart nuvärdesavskrivning synes inte aktuellt.)

5.2.1 Enbart periodiseringsfonder

Med periodiseringsfond avser utredningen en avsättning i räkenskaperna för vilken avdrag får göras vid taxeringen och som har följande grunddrag.

* Högsta tillåtna avsättning bestäms som en andel av inkomsten eller årsvinsten justerad på lämpligt sätt. Någon anknytning till ett visst tillgångsslag eller kapitalet i verksamheten e.d. förekommer inte.
* En avsättning ett visst beskattningsår återförs obligatoriskt till beskattning efter ett visst antal beskattningsår i den mån avsättningen inte tidigare återförts frivilligt.
* Den skattekredit som avsättningen medför räntebeläggs. Detta kan ske antingen genom att skattedelen i avsättningen måste sättas in på räntelöst konto hos Riksbanken e.d. eller genom att en på lämpligt sätt bestämd andel av fonden tas upp till beskattning varje beskattningsår som fonden föreligger.

I det följande diskuterar utredningen olika argument som kan tänkas åberopas till förmån för periodiseringsfonder.

1. Periodiseringsfonder medger skattemässig förlustutjämning bakåt.

Det är i och för sig riktigt att periodiseringsfonder kan utnyttjas för förlustutjämning bakåt genom att avsättningar görs under vinstår och upplösning sker under förlustår. I den tänkta framtida skattemässiga miljön ingår emellertid explicit förlustutjämning bakåt under tre beskattningsår. Avsättning till periodiseringsfond minskar vinsten och därmed möjligheten till explicit förlustutjämning bakåt. Om avsättningen skedde mer än tre beskattningsår tillbaka ökar dock fonden möjligheten till förlustutjämning.

Enligt utredningens uppfattning är emellertid den förlustutjämning bakåt som ett treårigt förlustutjämningssystem medför lämpligt avvägd. Skulle statsmakterna finna en längre gående förlustutjämning önskvärd anser utredningen att den rationella åtgärden är att förlänga förlustutjämningsperioden.

2. Periodiseringsfonder medger utjämning av det redovisade resultatet.

Det är visserligen sant att periodiseringsfonder medger resultatutjämning men detta gäller endast *resultaten efter bokslutsdispositioner* (resultatet före skatt, det redovisade årsresultatet). *Resultaten före bokslutsdispositioner* (t.ex. rörelseresultatet efter avskrivningar, resultatet före bokslutsdispositioner och skatt) påverkas inte.

Man torde kunna utgå från att kvalificerade företagsbedömare som t.ex. företagsanalytiker hos institutionella placerare och ekonomijournalister grundar sin analys på hela resultaträkningen. Förekomsten av periodiseringsfonder synes således inte ägnad att kunna påverka uppfattningarna om ett företag hos denna kategori av bedömare.

En annan invändning utgår från att det finns en kategori av mindre kvalificerade bedömare, t.ex. vissa aktiesparare och leverantörer, som verkligen tar fasta på det redovisade årsresultatet utan att analysera det. Periodiseringsfonderna ger företagen möjlighet att dölja vikande resultat för denna kategori. Utredningen kan inte finna annat än att detta är en oönskad effekt.

I linje med det senast sagda ligger att periodiseringsfonder är ägnade att försvåra för utländska företagsanalytiker m.fl. att bedöma svenska företag.

3. Periodiseringsfonder möjliggör för företag med växlande resultat att upprätthålla en jämn utdelningsnivå utan att t.ex. behöva inskränka på avskrivningarna under svaga år.

Argumentet tar sikte på situationen att vinsten för ett företag ett visst räkenskapsår visserligen täcker möjlig överavskrivning men att företaget av marknadsskäl avstår från att göra överavskrivningen för att i stället finansiera utdelning med vinsten (efter skatt). I en sådan situation skulle överavskrivningen kunna göras mot upplösning av periodiseringsfond.

Företaget skulle emellertid även kunna lösa problemet genom att finansiera *utdelningen* genom upplösning av en *beskattad reserv*. Reserveringar av den aktuella anledningen kan således lika gärna ske med beskattade som obeskattade medel. I ett system med låg skattesats och bred skattebas synes den naturliga ordningen vara att reservering sker med beskattade medel.

En invändning mot utredningens uppfattning kunde tänkas vara att det är ogynnsamt för ett företag att lämna utdelning som överstiger årsvinsten. Ett svar på denna invändning är att upplösning av en obeskattad reserv som periodiseringsfond varken mer eller mindre än upplösning av en beskattad reserv avspeglar företagets verkliga vinst under räkenskapsåret.

4. Vissa företag saknar tillräcklig tillgång till riskkapital. Den skattekredit som är förenad med periodiseringsfonder bidrar till riskkapitalförsörjningen för sådana företag.

På uppdrag av utredningen har fil. dr Stefan Fölster undersökt periodiseringsfonders effekt på riskkapitalförsörjningen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Undersökningen har fogats till betänkandet som *bil. 2*.

Fölster jämför de samhällsekonomiska intäkterna av periodiseringsfonder med de samhällsekonomiska kostnaderna. Båda dessa poster relateras till den särskilda subvention som periodiseringsfonderna medför. Subventionen består av de kreditförluster staten åsamkas på de skatte-

krediter som byggs upp. Förlusterna inträffar när företag kommer på obestånd och går i konkurs. Storleken av subventionen saknar betydelse för resultatet av undersökningen.

Beräkningen av den samhällsekonomiska intäkten sker i två steg. Det första gäller omfattningen av de nyinvesteringar som periodiseringsfonder ger upphov till och det andra det samhällsekonomiska värdet av nyinvesteringarna.

Den samhällsekonomiska kostnaden består av de effektivitetsförluster i ekonomin som följer av att kostnaden för subventionen, vid en given nivå på offentliga utgifter, måste täckas genom skattehöjningar.

Resultatet av undersökningen är att den samhällsekonomiska intäkt som subventionen medför inte överstiger hälften av den samhällsekonomiska kostnaden. Det anges att resultatet inte förefaller särskilt känsligt för ändringar i antaganden.

Enligt utredningens uppfattning ger undersökningen stöd för antagandet att riskkapitalförsörjning genom periodiseringsfonder är samhällsekonomiskt olönsam.

Det skulle kunna tänkas att periodiseringsfonder skulle utnyttjas i särskilt hög utsträckning av mindre företag. Även om det förhåller sig så - vilket utredningen har svårt att bedöma - påverkar detta inte resultatet av undersökningen.

5. Periodiseringsfonder kan tjäna som instrument för avvecklingen av surven.

Tanken är att survavsättningar skulle kunna överföras till periodiseringsfonder och på så sätt räntebeläggas och återföras i lämplig takt. Survavsättningar kan emellertid räntebeläggas om så skulle anses önskvärt och återföras i önskad takt genom särskilda övergångsregler. Periodiseringsfonder är således inte någon förutsättning för en avveckling av survsystemet på lämpligt sätt.

Sammanfattningsvis saknar såvitt utredningen kan finna de diskuterade argumenten till förmån för periodiseringsfonder i vart fall tillräcklig bärkraft.

Mot periodiseringsfonder talar följande argument (de två första argumenten är nämnda redan i avsnitt 1).

* Periodiseringsfonder gynnar kvarhållen vinst i förhållande till utdelad vinst. Denna effekt är inte önskvärd.
* Periodiseringsfonder är internationellt avvikande. Något liknande system i andra länder är inte känt för utredningen. I en tid med ökande internationalisering och diskussioner inom EG om harmonisering på företagsskatteområdet krävs det starka skäl för att ett land i Sveriges position skall införa betydelsefulla element i företagsbeskattningen som är okända i andra länder.
* I avsnitt 1 har beskrivits den miljö i vilken periodiseringsfonder skulle insättas. Denna karaktäriseras av en internationellt sett låg bolags- och kapitalskattesats, ytterligare lättnader i dubbelbeskattningen (i förhållande till Annell-avdrag) samt förlustutjämning bakåt. Den grundläggande

filosofin bakom ett sådant system är att beskattningen i så liten utsträckning som möjligt skall vara beteendepåverkande. Basinskränkande inslag som periodiseringsfonder som syftar just till att påverka beteenden strider mot denna filosofi.

* I den mån företagets intressenter genom periodiseringsfonder får en annan bild av företagets resultatutveckling än den faktiska är detta en oönskad effekt (jfr kommentaren till argument 2 för periodiseringsfonder).
* Den riskkapitalförsörjning som ett system med periodiseringsfonder skulle medföra synes vara samhällsekonomiskt ineffektiv (jfr kommentaren till argument 4 för periodiseringsfonder).
* I 3 § 12 mom. SIL finns regler som syftar till att motverka att arbetsinkomster i fåmansföretag omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster. Som framgår av avsnitt 8 är reglerna ofullkomliga på så sätt att det är avsevärt förmånligare för ägaren att tillgodogöra sig en vinst genom avsättning till en obeskattad reserv och avyttring av aktierna än att ta ut vinsten som lön. I frånvaro av en justering av de nämnda reglerna talar detta mot att skattesystemet skall möjliggöra avsättning till periodiseringsfonder eller andra obeskattade reserver.
* En generell invändning mot obeskattade reserver är att de obehörigen kan utnyttjas genom s.k. skalbolagsaffärer. Särskilt gäller detta obeskattade reserver som t.ex. periodiseringsfonder som inte är tillgångsanknutna. Ett typexempel är att en företagare som önskar dra sig tillbaka avvecklar verksamheten i sitt bolag och sedan avyttrar bolaget till en kriminell individ som tömmer bolaget på tillgångar. Köparen som inte avser att infria skatteskulden kan betala ett högre pris än seriösa spekulanter.

Utredningens slutsats är att periodiseringsfonder inte bör införas.

Enligt föreskrift i direktiven skall en modell för periodiseringsfonder redovisas. Detta görs i avsnitt 5.3.

5.2.2 Periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning

Nuvärdesavskrivning innebär att företaget om det så önskar i stället för ordinarie skattemässiga avskrivningar omedelbart får göra engångsavdrag med ett belopp som motsvarar tillgångens anskaffningsvärde multiplicerat med ett nuvärdestal. Detta tal skall i princip bestämmas så att värdet av nuvärdesavskrivningen överensstämmer med nuvärdet av de skattemässiga avskrivningarna enligt nuvarande regler.

URF redovisar inte någon lösning för hur nuvärdesavskrivningen skall behandlas redovisningsmässigt. Kravet på en lösning är att den resulterar i att skattemässigt värdeminskningsavdrag får göras med anskaffningsvärdet multiplicerat med nuvärdestalet samtidigt som det bokföringsmässiga och skattemässiga restvärdet av tillgången skall bli noll.

Detta resultat erhålls med följande lösning. I räkenskaperna skrivs hela avskaffningsvärdet av, *dels* genom planenlig avskrivning vid beräkning av rörelseresultatet, *dels* genom en bokslutsdisposition avseende resterande del av anskaffningsvärdet. I deklarationen återläggs skillnaden

mellan hela anskaffningsvärdet och anskaffningsvärdet multiplicerat med nuvärdestalet.

I det följande diskuterar utredningen de argument som kan tänkas åberopas för nuvärdesavskrivning. Utredningen förutsätter härvid att nuvärdesavskrivningen kombineras med periodiseringsfonder eftersom nuvärdesavskrivningen då blir mer kraftfull.

1. Genom omedelbart avdrag för ett nuvärde av avskrivningarna beräknat vid stabila priser urholkas inte värdet av avskrivningarna av inflation.

Argumentet synes bärande i ett system där utgångspunkten är att avskrivningarna korrekt avspeglar tillgångarnas livslängd. Den nuvarande regeln för skattemässiga avskrivningar på inventarier, 30/20-regeln, är emellertid en schablonregel som tillämpas för alla slag av inventarier oberoende av deras ekonomiska livslängd. Även med hänsyn till att den ekonomiska livslängden förkortats under senare år torde 30/20-regeln i allmänhet medge ett visst hänsynstagande till inflationen. Om nuvärdestalet baseras på 30/20-regeln, vilket torde vara den enda realistiska modellen, värdesäkrar nuvärdesavskrivningen således 30/20-regeln och inte de korrekta avskrivningarna. Nuvärdesavskrivningen medför därmed ett dubbelt hänsynstagande till inflationen. Detta synes olämpligt så länge det saknas anledning att anta att hänsynstagandet till inflationen i 30/20-regeln skulle vara otillräckligt.

I detta sammanhang bör också erinras om att det av Söderstens granskning av nuvärdestalet framgår att detta med nödvändighet måste baseras på relativt godtyckliga antaganden om diskonteringsräntan. Härvid måste två strategiska val göras. Det gäller *dels* företagets alternativa finansiering av marginella investeringar, *dels* vilken riskpremie som skall tillämpas. Beroende av det enskilda företagets finansieringsförhållanden och risksituation uppkommer mer eller mindre stora avvikelser i förhållande till de reguljära avskrivningsreglerna. Härutöver kan variationer i ränteläget påverka valet av avskrivningsmetod på ett svåröverskådligt sätt.

2. Nuvärdesavskrivning ger ett likviditetstillskott i anslutning till investeringen.

I sin undersökning godtar Södersten påståendet oreserverat endast i ett kortsiktigt perspektiv. I ett längre perspektiv menar han att påståendet är giltigt endast under vissa antaganden om investeringarnas tillväxt.

Huruvida ett eventuellt likviditetstillskott innehåller en subvention eller ej kommer att bero av nuvärdestalets förhållande till den förväntade räntan. Beträffande fallet att en subvention föreligger tyder Fölsters undersökning på att den är samhällsekonomisk ineffektiv. Om en subvention inte föreligger är det oklart på vilket sätt likviditetstillskottet skulle öka investeringarna.

3. Nuvärdesavskrivningarna minskar risken för att ett företag inte kan utnyttja avskrivningarna på en viss investering.

Ett argument är att ett företag inte kan utnyttja avskrivningarna under beskattningsåret i den mån avskrivningarna medför förlust. Detta argument är inte giltigt i ett system med explicit förlustutjämning bakåt (jfr kommentaren till argument 1 i avsnitt 5.2.1).

Ett annat argument är att ett företag med hänsyn till sin utdelningspolitik kan prioritera utdelningar före överavskrivningar, dvs. avstå från överavskrivningar för att få fram beskattade vinstmedel som kan delas ut. (Planenliga avskrivningar berörs inte eftersom de måste göras enligt bokföringslagen.)

Det senare argumentet synes giltigt i den mån företaget kan göra nuvärdesavskrivningen mot inkomster under beskattningsåret. Företaget garderar sig då mot att inte kunna göra överavskrivningar kommande beskattningsår. Typiskt sett torde dock argumentet ta sikte på så stora investeringar att periodiseringsfonder behöver utnyttjas. Härvid gäller att företaget synes lika väl kunna göra reserveringar för utdelningarna med beskattade medel som reserveringar för nuvärdesavskrivning genom periodiseringsfonder (jfr kommentaren till argument 3 i avsnitt 5.2.1).

Sammantaget synes argumenten för nuvärdesavskrivning svaga.

Mot nuvärdesavskrivning talar följande argument.

* Ett system med periodiseringsfonder och nuvärdesavskrivning är ännu mer internationellt avvikande än ett system med enbart periodiseringsfonder.
* Nuvärdesavskrivning innebär i princip att avskrivningarna i räkenskaperna och deklarationen är olika, vilket strider mot principen att grunda beskattningen på bokföringen.
* Som framgår av Söderstens undersökning är det oklart efter vilka grunder nuvärdestalet skall beräknas. Härtill kommer att oavsett hur beräkningen sker kommer talet att vara korrekt utifrån sina förutsättningar endast i det fallet att de antaganden om ränteläge och inflation som gjorts överensstämmer med verkligheten. Det ligger i sakens natur att sådan överensstämmelse endast sällan kommer att föreligga.

Utredningens slutsats är att periodiseringsfonder kombinerade med nuvärdesavskrivning är ett sämre alternativ än enbart periodiseringsfonder och att således inte heller ett sådant system bör införas.

5.3 En modell för periodiseringsfonder

Utredningen har i avsnitt 5.2 rekommenderat att periodiseringsfonder inte införs. Enligt direktiven skall utredningen - oberoende av om utredningen föreslår att periodiseringsfonder införs eller ej - presentera en modell för periodiseringsfonder. Detta görs i det föreliggande avsnittet.

Modellen bör omfatta alla skattesubjekt som bedriver näringsverksamhet, således t.ex. såväl aktiebolag som fysiska personer (inkl. delägare i handelsbolag).

I den upphävda lagen (1979:609) om allmän investeringsfond och annan tidigare fondlagstiftning grundades avsättningarna på ett justerat årsresultat. Den större stabiliteten i denna bas i förhållande till den taxerade inkomsten före fondavsättning var av värde särskilt med tanke på kontoinsättningarna i Riksbanken. Den senare basen är emellertid mer adekvat för en skattereservering. Eftersom enligt utredningens förslag i det följande kontoinsättning inte krävs för avdrag för avsättning till periodiseringsfond synes tillräckliga skäl mot att använda denna bas inte föreligga.

När det gäller dimensioneringen av fonden anser utredningen att det kan vara lämpligt att tillåta en högsta total avsättning hos ett företag på ca två årsinkomster. Avsättningsreglerna bör vidare utformas så att det totala avsättningsutrymmet för ett företag blir så stabilt som möjligt. Detta talar för en relativt sett låg avsättningssats och lång maximitid hellre än en hög avsättningssats och kort maximitid. Utredningen har stannat för att avsättning bör få ske med högst 30 % av inkomsten före avdrag för avsättningen och att obligatorisk återföring skall ske det sjätte beskattningsåret efter avsättningsåret.

Önskemålet om ett stabilt avsättningsutrymme motiverar vidare att återfört belopp får ingå i basen för ny avsättning.

Fråga uppkommer om belopp som återförs till beskattning enligt lagen (1990:655) om återföring av obeskattade reserver - uppskovsbelopp - och enligt den av utredningen föreslagna lagen om upphävande av lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv bör ingå i avsättningsbasen eller ej. Utredningen anser att lösningen att låta dessa belopp ingå i avsättningsbasen medför en godtycklig förändring av tidsprofilen för återföring av uppskovsbelopp och försvårar konstruktionen av en lämplig tidsprofil för återföring av survavsättningar. Beloppen bör således inte ingå i basen.

Varje avsättning bör bilda en särskild fond. Detta gör det enkelt att hålla reda på när obligatorisk återföring skall ske. Ett företag kan således enligt modellen ha högst sex fonder vid en viss tidpunkt.

I fråga om företag som upprättar årsbokslut bör avsättningen göras i räkenskaperna. Ett sådant krav är naturligt med hänsyn till att periodiseringsfonder avses ha en resultatreglerande effekt.

I periodiseringsfondernas idé ligger att den skattekredit som en fondavsättning medför skall räntebeläggas. Detta kan ske antingen implicit genom ett krav på insättning på räntelöst konto hos t.ex. Riksbanken eller explicit genom att för varje beskattningsår en viss andel av föreliggande fonder tas upp som intäkt vid beskattningen.

Lösningarna har olika effekter vad gäller tidpunkten för likviditetstillskottet. Kontolösningen medför ett likviditetstillskott först när utbetalning från kontot sker i samband med att fonden tas i anspråk. Vid intäktslösningen sker likviditetstillskottet redan i och med avsättningen. Denna skillnad gör att kontolösningen bör väljas om man önskar begränsa rätten att ta fonden i anspråk till exempelvis avskrivningar på anläggningstillgångar.

Önskar man inte någon sådan begränsning synes lösningarna vara i stort sett likvärdiga från ekonomisk synpunkt. Från tillämpningsynpunkt synes intäktsmodellen, som i motsats till kontomodellen inte kräver särskilda administrativa arrangemang, vara att föredra.

Enligt utredningens uppfattning bör periodiseringsfonder vara så lite styrande som möjligt på företagens beteende. Utredningen anser därför att några begränsningar i fråga om rätten att ta fonderna i anspråk inte bör uppställas. Med hänsyn till det som nyss sagts om tillämpningen bör därmed intäktslösningen väljas.

Syftet med periodiseringsfonder är bl.a. att de skall bidra till riskkapitalförsörjningen. Räntebeläggningen av skattekrediten bör med hänsyn härtill i princip avvägas så att kostnaden blir densamma som kostnaden för externt riskkapital. Utredningen föreslår att skattekrediten räntebeläggs efter en räntesats som motsvarar statslåneräntan ökad med fem procentenheter. Detta innebär att den särskilda intäkt som skall tas upp i deklarationen blir ett belopp motsvarande (statslåneräntan+5)*avsättningen. Statslåneräntan bör mätas vid utgången av november året näst närmast före taxeringsåret.

Periodiseringsfond bör normalt få övertas vid fusion.

Fråga uppkommer om det behövs särskilda regler för att motverka att företag med periodiseringsfonder går i handel. Ett företag med underskott kan t.ex. tänkas förvärva ett företag med periodiseringsfond och kvitta underskottet mot koncernbidrag från det förvärvade företaget som neutraliserar en upplösning av periodiseringsfonden.

Sådan kvittning kan emellertid inte göras under det beskattningsår då förvärvet sker på grund av koncernbidragsreglernas utformning. Vidare hindrar koncernbidragsspärren i de av utredningen föreslagna förlustutjämningsreglerna (kap. 6) att kvittning sker mot ett gammalt underskott som förts vidare till ett senare beskattningsår inom spärrtiden.

Kvittning kan däremot ske mot ett underskott som uppkommer under spärrtiden. Ett företag som förväntar ett underskott under beskattningsår 2 kan således förvärva ett företag med periodiseringsfond under beskattningsår 1 för att under beskattningsår 2 kvitta underskottet mot en upplösning av fonden. De förluster som framför allt synes aktuella är under beskattningåret realiserade men redan tidigare inträffade förluster på fastigheter och aktier som utgör anläggningstillgångar. Övriga förluster påverkar i princip beskattningen redan när de inträffar. En spärr mot sådana förfaranden skulle kunna utformas så att efter ägarskiften avdrag vägras för koncernbidrag som motsvaras av upplöst periodiseringsfond under en period på t.ex. fem beskattningsår.

Med hänsyn till den låga skattesats på 25 % som utredningen föreslår finner emellertid utredningen att en sådan spärr bör kunna avvaras.

Periodiseringsfonder bör återföras tvångsvis - utom när sexårsperioden gått ut - om den skattskyldige upphör att bedriva näringsverksamhet. En enskild näringsverksamhet bör dock kunna överföras till ett av den skattskyldige ägt aktiebolag utan att återföring sker. I ett sådant fall bör den skattskyldige och bolaget behandlas som en skattskyldig. Motsvarande bör gälla om verksamheten i ett handelsbolag förs över till ett aktiebolag.

Som inledningsvis nämnts anser utredningen att periodiseringsfonder inte bör införas. Skulle statsmakterna inte dela den bedömningen anser utredningen i andra hand att ett system med periodiseringsfonder bör ses som en tillfällig lösning för en "mjuk" övergång till ett företagsskattesystem som är i princip helt fritt från företagsekonomiskt icke motiverade reserveringar. Utredningen föreslår att i förekommande fall en tidsbegränsning utformas så att avsättningar får ske under en period på sex år och att därefter systemet fasas ut under ytterligare en sexårsperiod.

6 Spärregler för förlustutjämning

6.1 Gällande rätt

När möjligheten till förlustutjämning infördes år 1960 ansågs det nödvändigt att i möjligaste mån förhindra missbruk. Reglerna skulle förhindra att bolag och föreningar utan andra värden än en skattemässig rätt till förlustavdrag blev föremål för handel. Risken för missbruk ansågs i första hand föreligga för förluster i fåmansägda företag. Särskilda bestämmelser infördes därför som begränsade möjligheten att utnyttja förlustavdrag efter ägarskiften i sådana företag.

Rätten till förlustavdrag utvidgades vid en översyn av reglerna år 1983. Samtidigt infördes en begränsning i förlustavdragsrätten för flermansägda företag, den s.k. skalbolagsregeln.

Det finns ytterligare två spärregler. Den ena gäller för aktiebolag och ekonomiska föreningar som helt eller till huvudsaklig del har överlåtit sin verksamhet eller sina tillgångar till staten, kommun eller till ett statligt eller kommunalt bolag (lex Kockum). Den andra spärregeln gäller för allmännyttiga bostadsföretag som t.ex. på grund av att aktierna i företaget överlåts upphör att vara ett allmännyttigt bostadsföretag.

I URF fanns en ambition att ersätta de nuvarande spärreglerna med generella regler. URF:s uppgift omfattade även att beakta en utredning från riksdagens revisorer med förslag om en begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag (Förslag 1987/88:17). Bakgrunden var en granskning från statsfinansiell synpunkt av verkningarna av statligt stöd för förlusttäckning till statliga bolag.

Arbetet i URF inriktades på reglerna för fåmansbolag och skalbolagsregeln. Man diskuterade olika möjligheter, bl.a. en spärregel som knyter an till årslönekostnaden vid ägarskiftet, men kom på grund av tidsbrist inte fram till ett konkret förslag. Vid skattereformen behölls de dåvarande spärreglerna med endast de justeringar som föranleddes av att tekniken för förlustutjämning förändrades. Med anledning av att lagen (1960:63) om förlustavdrag (FAL) upphävdes flyttades de nämnda spärreglerna till SIL.

Vidare finns det spärregler som avser skattskyldiga som försatts i konkurs eller erhållit ackord. Dessa regler fördes över från FAL till KL i samband med skattereformen.

Fåmansbolagsregeln

Ursprungligen gällde spärregeln för fåmansägda bolag endast familjeföretag. Aktierna i företaget skulle såväl när förlusten uppkom som när den utnyttjades helt eller så gott som helt ägas av samma personer. Genom lagstiftning år 1983 utvidgades denna spärregel till att gälla alla fåmansföretag. Ägarbyten tilläts dock i större omfattning än tidigare.

Bestämmelserna, som numera återfinns i 2 § 15 mom. SIL, är tillämpliga om företaget vid antingen utgången av beskattningsåret (utgångsdagen) eller ingången av beskattningsåret närmast före det aktuella beskattningsåret (ingångsdagen) utgjort ett fåmansföretag. Rätten till förlustavdrag går förlorad

1. om aktier med mer än hälften av röstetalet i företaget på utgångsdagen ägs av en person som inte ägde aktier med så stor del i röstetalet på ingångsdagen eller

2. om aktier med mer än hälften av röstetalet i företaget på utgångsdagen ägs av två eller flera personer som på ingångsdagen inte ägde de aktuella aktierna.

Med ägare avses fysisk person som - direkt eller genom förmedling av juridisk person - äger eller på därmed jämförligt sätt innehar aktierna. Vid bedömningen av ägarförhållandena skall den som är aktieägare på ingångsdagen och samtliga närstående aktieägare till denne anses som en enda aktieägare. Aktier som förvärvats av någon som såväl på ingångsdagen som vid förvärvstillfället var företagsledare i bolaget anses ha ägts av denne även på ingångsdagen.

Skalbolagsregeln

Genom 1983 års lagstiftning tillkom en spärregel som syftar till att förhindra handel med flermansägda bolag utan egentlig verksamhet eller reella tillgångar (skalbolag) men med outnyttjade förlustavdrag. Bestämmelsen, som numera finns i 2 § 16 mom. första stycket SIL, gäller om en juridisk person - direkt eller genom förmedling av dotterföretag - förvärvar mer än 50 % av röstvärdet i ett skalbolag. En skalbolagsaffär skall anses föreligga om "det inte är uppenbart att förvärvaren genom förvärvet får en tillgång av verkligt och särskilt värde med hänsyn till dennes rörelse eller kapitalförvaltning". Departementschefen framhöll (prop. 1983/84:63 s. 19) att tillämpningen av skalbolagsregeln bör vara restriktiv och att regeln inte tar sikte på sådana fall då förlustbolaget faktiskt bedriver verksamhet och förvärvaren också har för avsikt att fortsätta rörelsen. Att bolaget är verksamt kan ta sig uttryck i att det finns anställda i bolaget eller andra tillgångar än monetära eller immateriella tillgångar. Något krav på att den verksamhet förlustbolaget utövar skall vara integrerad med den som bedrivs av förvärvaren uppställs inte (jfr RÅ 1988 ref 48).

Lex Kockum

En tredje - mer speciell - spärregel gäller aktiebolag eller ekonomisk förening som helt eller till huvudsaklig del överlåtit sina tillgångar till staten eller kommun eller till ett stats- eller kommunägt bolag. Ett sådant aktiebolag eller en sådan förening får i normalfallet inte göra avdrag för förlust som uppkommit före eller i samband med överlåtelsen (2 § 5 mom. SIL). Bestämmelsen föranleddes av att staten övertog Kockum AB:s varvsrörelse, dvs. samtliga tillgångar och skulder med undantag för ett fastighetsbolag. Genom att staten tog över ansvaret för verksamhetens skulder ansågs det stötande att bolaget efter överlåtelsen skulle kunna få avdrag för förluster som uppkommit i verksamheten före överlåtelsen.

Allmännyttigt bostadsföretag

En fjärde spärregel gäller underskott som uppkommit i ett allmännyttigt bostadsföretag. Till följd av schablonbeskattningen är ett sådant företags förluster ofta fiktiva. Spärregeln innebär att rätten till förlustavdrag går förlorad om en överlåtelse av aktier eller andelar eller annan ändring i fråga om företaget föranleder att dess godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas (2 § 16 mom. andra stycket SIL).

Konkurs

I punkt 1 av anvisningarna till 26 § KL finns en spärregel som innebär att en skattskyldig som försätts i konkurs förlorar rätten till förlustavdrag för underskott som uppkommit under konkursen eller tidigare. Om konkursen läggs ner på grund av att borgenärerna fått full betalning har dock gäldenären rätt till avdrag för dessa underskott. Bestämmelsen motiverades med att sannolikheten är stor för att förlusten helt eller delvis bärs av annan än konkursgäldenären (prop. 1960:30 s. 90).

Ackord

Enligt punkt 2 av anvisningarna till 26 § KL är rätten till underskottsavdrag begränsad i de fall den skattskyldige erhållit ackord utan konkurs. Avdrag medges inte för underskott i förvärvskälla till vilken skuld som omfattas av ackordet hänför sig.

6.2 Utländsk rätt

Danmark

För aktiebolag m.fl. inträder en spärregel vid väsentlig ägarförändring, dvs. om mer än 50 % av kapitalandelarna eller rösterna vid utgången av beskattningsåret innehas av andra än vid ingången av förluståret. Avdrag för förlustårets underskott får då inte överstiga bolagets "positiva nettokapitalintäkt", dvs. det belopp varmed ränteintäkter och skattepliktiga

reavinster m.m. överstiger ränteutgifter och avdragsgilla reaförluster m.m. Spärren gäller endast underskottsavdrag som görs mot kapitalintäkter - för avdrag mot överskott av "rena rörelseinkomster" innebär ägarförändringen ingen begränsning. Börsnoterade bolag, kreditinstitut, försäkringsföretag, m.fl. omfattas inte av spärregeln. Vidare bortses från ägarförändringar som beror på aktieöverlåtelser mellan närstående personer.

Finland

Rätten till förlustavdrag upphör om mer än hälften av aktierna eller andelarna i ett företag bytt ägare under förluståret eller därefter på annat sätt än genom arv eller testamente. Finansministeriet kan medge dispens från denna spärregel om särskilda skäl föreligger och företaget avser att fortsätta den tidigare bedrivna verksamheten.

Norge

Rätten till avdrag för underskott upphör om verksamheten läggs ner eller upphör. Det är bara underskott av den nedlagda verksamhetsgrenen som påverkas. Består en näringsverksamhet av två skilda verksamheter och läggs den ena verksamheten ned kan framtida förlustavdrag således endast åtnjutas för de underskott som uppkommit i den verksamhet som fortsättes. För underskott som uppkommit i den nedlagda verksamhetsgrenen finns i stället möjlighet till två års förlustutjämning bakåt.

En annan spärregel liknar den svenska skalbolagsregeln. Rätten till förlustavdrag faller bort om ägarförhållandena i ett bolag helt eller delvis ändras och det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att den huvudsakliga anledningen till förändringen var att uppnå skattemässiga fördelar.

Irland

Rätten till förlustutjämning framåt går förlorad vid ägarförändring (mer än 50 %) följd av ändrad verksamhet. Reaförluster behandlas för sig och får endast föras framåt mot reavinster.

Nederländerna

Vid betydande ägarförändring (mer än 70 % av aktierna) följd av en total eller nästan total nedläggning av den tidigare verksamheten (minskning med 90 % eller mer) går rätten till förlustavdrag förlorad.

Storbritannien

En förutsättning för såväl förlustutjämning bakåt som framåt är att företaget både förlust- och vinståret bedrev rörelse i enlighet med inkomstskattelagarna eller eljest uppfyllde kraven på yrkesmässighet och vinstsyfte.

Överlåtelse av verksamhet

Överförs en rörelse från ett bolag till ett annat går rätten till förlustutjämning framåt förlorad för det överlåtande bolaget. I stället överförs rätten till det bolag som förvärvar rörelsen under förutsättning att ägaridentitet föreligger (minst 75 %) och att verksamheten fortsätter under en treårsperiod omfattande ett år före och två år efter överföringen. Förlustavdraget kan dock komma att reduceras med ett belopp motsvarande skillnaden mellan "relevanta" tillgångars och skulders marknadsvärde och deras bokförda värde. Med "relevanta" avses att tillgångarna och skulderna fanns i verksamheten omedelbart före överföringen och inte överfördes till det övertagande bolaget.

Ägarförändringar

Vid betydande ägarförändring i ett bolag får förlust som uppstått före förändringen inte kvittas mot vinster som uppkommer därefter. Inte heller får vinster som uppkommit före förändringen tas i anspråk för kvittning mot förluster som uppkommit efter förändringen. Kvittning tillåts inte heller för hela det räkenskapsår under vilket ägarförändringen äger rum. Räkenskapsåret delas i stället i två delar - en avseende tid före och en avseende tid efter förändringen. Över- eller underskott fördelas mellan de båda delarna efter antalet dagar eller annan skälig grund.

Spärreglerna avseende betydande ägarförändringar utlöses om det under en treårsperiod sker en ägarförändring som föregås eller följs av en betydande förändring i fråga om verksamhetens art och omfattning. Om verksamheten minskat kraftigt i omfattning och det därefter sker en ägarförändring innan någon betydande "återupplivning" av verksamhet inträffar kan spärregeln också aktualiseras.

En ägarförändring anses betydande om

1. en person direkt eller indirekt förvärvat mer än hälften av bolagets aktier eller

2. två eller flera personer var och en direkt eller indirekt förvärvat minst 5 % av bolagets aktier och dessa personers sammanlagda aktieinnehav uppgår till mer än hälften av aktierna i bolaget.

Man bortser från ägarförändringar som föranletts av benefika förvärv. Likaså bortses från ändrad bolagsgruppering inom en och samma koncern. Om det sker en ägarförändring i ett moderbolag kan detta å andra sidan anses innebära en ägarförändring även i dess dotterbolag.

Tyskland

Rätten till förlustavdrag går förlorad om förlustbolaget uppgår i ett annat företag genom fusion eller annan omstrukturering. Ombildning från Aktiengesellschaft till Gesellschaft mit beschränkter Haftung tillåts dock. Vidare måste företagets verksamhet vara densamma förluståret som vinståret. Rätten till förlustavdrag går normalt också förlorad vid större ägarförändringar, dvs. om mer än 75 % av aktierna bytt ägare.

Kanada

Vid ändrade ägarförhållanden, definierat som att någon annan kommer att kontrollera bolaget, går rätten till förlustavdrag för "investeringsförluster" och övriga kapitalförluster helt förlorad. Rätten till förlustavdrag för rörelseförluster består dock om bolaget fortsätter verksamheten på sådant sätt att vinst rimligen kan antas uppkomma (with a reasonable expectation of profit).

USA

Koncernregler

För bolag som ingår i en koncern (moderbolaget äger minst 80% av aktierna och rösterna) finns valfrihet mellan att lämna en gemensam deklaration eller individuella deklarationer. Förlust som uppstått ett år då bolaget lämnat egen deklaration får - om inkomst ett senare år redovisas i gemensam deklaration - endast kvittas mot förlustbolagets del av den gemensamma inkomsten.

Om ett moderbolag genomgår en ägarförändring (50 % eller mer av aktierna över en tvåårsperiod) begränsas underliggande koncernbolags rätt till förlustavdrag. Ett dotterbolags gamla förluster får efter moderbolagets ägarförändring kvittas endast mot den del av koncernens framtida vinster som hänför sig till de koncernbolag som finns kvar från tiden före ägarförändringen.

Sektion 381

Vid vissa omstruktureringar överförs rätten till förlustutjämning till det bolag som övertar verksamheten. Rätten till förlustutjämning framåt övergår således dels vid vissa fusioner och överföringar av tillgångar inom en koncern dels vid byte av ett bolags identitet, företagsform eller säte.

Sektion 382

Genomgår förlustbolaget en betydande ägarförändring går rätten till förlustavdrag helt förlorad om inte verksamheten drivs vidare i minst två år. Även om verksamheten drivs vidare begränsas dock möjligheten att utnyttja förlustavdraget jämte vissa "dolda förluster" (built-in losses). Principen är att outnyttjade förlustavdrag och dolda förluster endast får utnyttjas mot avkastning på förlustbolagets kapital vid tiden för ägarförändringen. Med "dolda förluster" förstås det belopp varmed anläggningstillgångarnas bokförda värde överstiger marknadsvärdet. Den vinst som kan anses härröra från det gamla bolaget beräknas schablonmässigt som den genomsnittliga obligationsräntan ("the long-term tax-exempt rate") multiplicerad med förlustbolagets värde vid ägar-eller organisationsförändringen. Vid beräkning av de dolda förlusterna resp. värdet av förlustbolaget anses kapitaltillskott som skett upp till två år före överlåtelsen gjorda för att undvika begränsningsregeln och beaktas därför inte. Inte heller beaktas kontanter och vissa andra likvida tillgångar.

Begränsningsregeln gäller endast under en femårsperiod. Enligt en tröskelregel skall bestämmelsen inte tillämpas om värdet av redovisade och oredovisade förluster motsvarar högst 25 % av marknadsvärdet på förlustbolagets tillgångar.

En betydande ägarförändring anses ha inträffat om 50 % av aktierna bytt ägare under en treårsperiod. Förändringen kan bero på aktieförvärv, fusion eller annan omstrukturering. Vid beräkningen bortser man från alla aktieägare som äger mindre än 5 % av aktierna.

Sektion 384

Spärregeln tar sikte på fall då ett förlustbolag är det förvärvande bolaget. Ett bolag (eller något annat bolag i den koncern som bolaget ingår i) får inte utnyttja sina tidigare förluster till förlustavdrag mot redovisade eller "dolda vinster" (built-in gains) från ett bolag

1. vars tillgångar förvärvas genom en fusion eller vissa andra skattefria omstruktureringar eller
2. som blir direkt eller indirekt kontrollerat av det förvärvande bolaget (80 % av aktier och rösträtt).

Sektion 172(b)

Förlustutjämning bakåt tillåts inte i den mån förlusten beror på räntebetalningar föranledda av att bolaget löst in egna aktier mot utgivande av skuldebrev.

Sektion 269

I sektion 269 finns en skatteflyktsklausul (the tax avoidance purpose test). Om en eller flera personer direkt eller indirekt förvärvar kontrollen över ett bolag eller ett bolag direkt eller indirekt förvärvar tillgångar från ett utomstående bolag och det huvudsakliga syftet med förvärvet är att undgå federal inkomstskatt genom att förvärva rätten till avdrag får skattemyndigheten vägra godkänna avdraget.

Harmoniseringssträvanden inom EG

De i avsnitt 3.1 nämnda förslaget till harmoniseringsdirektiv innehåller inga spärregler. I stället anges att direktivet inte hindrar tillämpning av nationell lag eller avtal i syfte att motverka skatteundandragande eller missbruk.

6.3 Överväganden och förslag

Som framgår av avsnitt 6.2 är det vanligt att systemen för förlustutjämning i andra länder innehåller regler som spärrar rätten till förlustavdrag i olika situationer. Spärrarna kan utlösas av en förändring av ägandet i ett bolag, en förändring av verksamheten eller en kombination av sådana förändringar. Spärreglerna är i allmänhet generella på så sätt att de omfattar såväl bolag med ett litet antal ägare som andra bolag.

De svenska spärreglerna gäller i huvudsak endast för fåmansföretag. Reglerna för andra företag - skalbolagsregeln, Lex Kockum och regeln för allmännyttiga bostadsföretag - har begränsad räckvidd.

Enligt direktiven skall utredningen undersöka om det finns skäl att ersätta de särskilda spärreglerna för bl.a. fåmansföretag och skalbolag med generellt utformade regler och i så fall lämna förslag till sådana regler. I det följande förs till att börja med ett resonemang om vad spärregler bör syfta till. Härefter bedöms gällande regler utifrån den utgångspunkt som detta resonemang leder fram till. Slutligen redovisas överväganden om generella spärregler och förslag till sådana regler. Reglerna bör tas in i en särskild lag om avdrag för underskott av näringsverksamhet. Den i avsnitt 6.1 nämnda utredningen från riksdagens revisorer har inte beaktats.

6.3.1 Den teoretiska utgångspunkten

Ett system för förlustutjämning bör enligt utredningens uppfattning utformas så att det i möjligaste mån blir neutralt med avseende på ägarförändringar. Detta synsätt läggs till grund för den följande diskussionen av möjliga spärregler. Diskussionen utgår från fallet att ett förlustbolag, F, övergår från att vara dotterbolag till ett aktiebolag, S, till att vara dotterbolag till ett annat aktiebolag, K. Den begränsas tills vidare till förlustutjämning framåt.

Den skillnad i potentiell möjlighet för F att erhålla koncernbidrag som ägarskiftet medför bör i princip inte påverka F:s faktiska möjlighet till förlustutjämning. Ett beaktande fullt ut av denna princip skulle innebära att möjligheten för F att kvitta underskottet mot koncernbidrag från K begränsades till att avse kvittning mot endast sådana koncernbidrag som F kan antas ha fått från S vid oförändrade ägarförhållanden. Det är emellertid uppenbart att en sådan regel inte skulle gå att tillämpa i praktiken. Man får i stället tänka sig en schablon som så nära som möjligt ansluter till en teoretiskt korrekt lösning.

Den möjlighet som synes föreligga är att schablonmässigt anta att S under en viss period (spärrperioden) efter ägarskiftet skulle ha helt saknat möjlighet att lämna koncernbidrag till F. En sådan schablon får anses väl förenlig med den diskuterade situationen. Antagandet leder till att underskottet i F inte till någon del bör får kvittas mot koncernbidrag från K under spärrperioden. Å andra sidan skulle inga restriktioner uppställas för tid efter utgången av spärrperioden.

Genom koncernbidrag kan inkomst *direkt* föras över från ett bolag till ett annat. Inkomster kan även föras över *indirekt*, i form av avkastning på överfört kapital. Om t.ex. ett moderbolag vid ingången av ett räkenskapsår skjuter till 1 000 till ett dotterbolag medför det - med en räntesats på 10 % i båda bolagen - att bolagens inkomster under räkenskapsåret (och senare räkenskapsår så länge kapitaltillskottet kvarstår) blir 100 lägre resp. högre än vad som eljest skulle ha varit fallet.

Utgångspunkten att systemet för förlustutjämning bör vara neutralt med avseende på ägarförändringar leder till att inte heller den skillnad i potentiell möjlighet för F att erhålla kapitaltillskott som ägarskiftet medför i princip bör få påverka F:s faktiska möjlighet till förlustutjämning.

Motsvarigheten i fråga om kapitaltillskott till det schablonmässiga antagandet för koncernbidrag är ett antagande om att S inte skulle ha gjort något kapitaltillskott under spärrperioden. Detta leder till att underskottet i F inte bör få kvittas mot, för varje beskattningsår under spärrperioden, en schablonmässigt beräknad marknadsmässig avkastning på ackumulerade kapitaltillskott från K.

Begreppet marknadsränta är oprecist eftersom riskinnehållet i olika placeringar varierar. I 3 § 12 mom. sista stycket SIL finns en regel som innebär att statslåneräntan ökad med en procentenhet skall anses som marknadsränta för bl.a. konvertibla skuldebrev och vinstandelsbevis. I betänkandet Neutral företagsbeskattning tas denna räntesats som utgångspunkt för förslaget om räntefördelning. Utredningen anser att räntesatsen lämpar sig även för det nu aktuella ändamålet.

Effekten av en spärr avseende kapitaltillskott kan belysas genom följande exempel. Antag att ett bolag överväger att göra en finansiell placering på 1000 (företaget kan t.ex. ha 1000 i kassan efter avyttring av någon tillgång eller ompröva en redan föreliggande finansiell placering) med en årlig avkastning på 100. Om företaget förvärvar ett annat bolag med underskott på 500 och gör placeringen genom detta blir effekten i frånvaro av en spärr avseende kapitaltillskott att avkastningen på placeringen ekonomiskt sett inte träffas av skatt under fem år. I den nämnda kalkylsituationen får således en spärr avseende kapitaltillskott stor betydelse.

Är kalkylräntan i det tillskottsgivande bolaget högre än i det mottagande bolaget, t.ex. på grund av att det förra bolaget lånar upp medlen mot högre ränta än vad medlen avkastar hos det senare bolaget, försämras utbytet av transaktionen och kan i vissa fall bli negativt. De fall i vilka den förstnämnda kalkylsituationen föreligger motiverar emellertid en spärr av det aktuella slaget. En spärr avseende kapitaltillskott bör emellertid innehålla en dispensmöjlighet.

I utländska system för förlustutjämning förekommer det att en *omläggning av verksamheten* i ett förlustbolag i samband med ett ägarskifte tillmäts betydelse. Antag att K avvecklar den tidigare verksamheten i F och i stället - med oförändrat kapital i F - tillför F en ny verksamhet som genererar vinst mot vilken underskottet kan kvittas. Vad innebär önskemålet om neutralitet med avseende på ägarförändringar i ett sådant fall?

Enligt utredningens uppfattning vore det godtyckligt att anta att verksamheten skulle ha bedrivits i oförändrad form vid oförändrade ägarförhållanden. Snarare bör man utgå från att varje ägare försöker förränta kapitalet på bästa möjliga sätt. Slutsatsen blir att det saknas anledning att begränsa F:s rätt till underskottsavdrag på grund av en ändring av verksamheten i F efter ägarskiftet. Denna slutsats stöds av

att den motsatta lösningen skulle skapa ett incitament för upprätthållande av stagnerande verksamheter, vilket är olämpligt från ekonomisk synpunkt.

6.3.2 Bedömning av gällande regler

Gällande rätt innehåller dels särskilda spärregler för fåmansföretag (fåabreglerna), dels en regel för aktiebolag som inte är fåmansföretag (skalbolagsregeln). Vidare finns det ett par regler av mer begränsad räckvidd som utredningen återkommer till i avsnitten 6.3.8 och 6.3.9.

Fåabreglerna gäller - såvitt avser aktiebolag - för bolag som utgör fåmansföretag antingen vid utgången av beskattningsåret (utgångsdagen) eller vid ingången av det närmast föregående beskattningsåret (ingångsdagen). De är tillämpliga i två fall.

Det ena fallet föreligger när aktier med mer än hälften av röstetalet i bolaget på utgångsdagen ägs av en person som på ingångsdagen inte ägde aktier med så stor andel i röstetalet. Situationen kan t.ex. vara den att en person, som på ingångsdagen ägde 50 av 100 aktier med lika rösträtt, under beskattningsåret (eller det närmast föregående beskattningsåret) har förvärvat ytterligare en aktie.

Det andra fallet föreligger när aktier med mer än hälften av röstetalet i bolaget på utgångsdagen ägs av två eller flera personer som inte ägde dessa aktier på ingångsdagen. Detta fall avser situationen att aktier med mer än hälften av röstetalet har bytt ägare.

Med ägande av aktier jämställs innehav genom förmedling av juridisk person.

Skalbolagsregeln är tillämplig om aktier i ett bolag förvärvas av ett företag - direkt eller genom förmedling av dotterföretag - i sådan omfattning att förvärvaren erhåller mer än hälften av röstetalet i bolaget. En ytterligare förutsättning för att regeln skall vara tillämplig är att det inte är uppenbart att förvärvaren genom förvärvet får en tillgång av verkligt och särskilt värde med hänsyn till sin rörelse eller kapitalförvaltning.

Konsekvensen av att fåabreglerna eller skalbolagsregeln är tillämpliga är att bolaget förlorar rätten till avdrag för underskott från föregående beskattningsår.

Såväl fåabreglerna som skalbolagsregeln strider mot utgångspunkten att systemet för förlustutjämning bör vara neutralt med avseende på ägarförändringar. Fåabreglerna gör det på grund av att konsekvensen av att reglerna är tillämpliga - att avdraget för underskott går helt förlorat - är alltför långtgående. Skalbolagsregeln är i praktiken tillämplig endast om tillgångsmassan i bolaget består av finansiella tillgångar. Är regeln tillämplig gäller detsamma som för fåabreglerna. I den mån regeln inte är tillämplig ger systemet för förlustutjämning olämpliga incitament till ägarskiften.

Fåabreglerna kan även kritiseras från utgångspunkten att den genom 1990 års skattereform införda tekniken med "rullning" framåt i förvärvskällan av underskott har skapat vissa möjligheter till kringgående av reglerna.

6.3.3 Generella regler

I föregående avsnitt konstaterades att såväl fåabreglerna som skalbolagsregeln strider mot principen att systemet för förlustutjämning bör vara neutralt med avseende på ägarförändringar. Härtill kommer att man enligt utredningens uppfattning om möjligt bör undvika särregler för fåmansföretag. Slutsatsen är att fåabreglerna och skalbolagsregeln bör avskaffas och ersättas av generella spärregler som baseras på den nämnda principen.

I det följande inventeras först de situationer då spärregler aktualiseras. Därefter lämnas förslag till sådana regler. För att framställningen skall förenklas inriktas den på aktiebolag som ytterst ägs av fysiska personer. Vad som sägs gäller emellertid även, i fråga om *aktiebolag* ekonomisk förening, bankaktiebolag, sparbank och försäkringsbolag och i fråga om *fysisk person* dödsbo, stiftelse, ideell förening och handelsbolag i vilket ett subjekt av de nämnda slagen är delägare. Även i övrigt är framställningen principiellt hållen. Innebörden i detalj av förslagen framgår av förslaget till lag om avdrag för underskott av näringsverksamhet och författningskommentaren.

6.3.4 Spärrsituationerna

I det följande används orden *förlustbolag* och *vinstbolag*. Med *förlustbolag* avses ett aktiebolag som har rätt till avdrag för underskott från närmast föregående beskattningsår, med *vinstbolag* ett aktiebolag med skattemässiga inkomster under ett eller flera av de tre närmast föregående beskattningsåren.

De situationer som aktualiserar spärregler karaktäriseras av att antingen förlustbolaget/vinstbolaget kommer under ett nytt bestämmande inflytande eller förlustbolaget/vinstbolaget eller moderbolag till bolaget får ett bestämmande inflytande över ett annat aktiebolag. Ett företag bör anses ha ett bestämmande inflytande över ett annat företag om det senare företaget är dotterföretag till det förra. Frågan om en fysisk person har bestämmande inflytande över ett företag bör bedömas utifrån vad som hade gällt om personen hade varit ett aktiebolag.

Relationen "bestämmande inflytande över" kan innefatta flera led. Om t.ex. A har bestämmande inflytande över B som har bestämmande inflytande över C, så har A bestämmande inflytande över C.

Spärrsituationerna är följande.

S1. Ett aktiebolag (*det nya moderbolaget*) får bestämmande inflytande över

a. ett förlustbolag eller

b. ett vinstbolag.

S2. En fysisk person får - i annat fall än som avses i S1 - bestämmande inflytande över

a. ett förlustbolag eller

b. ett vinstbolag.

S3. En grupp fysiska personer får - i annat fall än som avses i S1 - bestämmande inflytande över
a. ett förlustbolag eller
b. ett vinstbolag.

S4. a. Ett förlustbolag eller moderbolag till ett sådant bolag eller
b. ett vinstbolag eller moderbolag till ett sådant bolag får bestämmande inflytande över ett annat aktiebolag (*det nya dotterbolaget*).

Relationen mellan S1 och S2 är sådan att om en fysisk person har bestämmande inflytande över ett aktiebolag som får ett bestämmande inflytande över ett förlustbolag eller vinstbolag så föreligger S1 men inte S2. Motsvarande gäller om relationen mellan S1 och S3.

S3 syftar till att samma konsekvenser som inträffar när *en* fysisk person får det bestämmande inflytandet över ett förlustbolag eller ett vinstbolag skall inträffa när en grupp fysiska personer som är av så begränsad omfattning att personerna har möjlighet att samverka får ett sådant inflytande.

Enligt utredningen uppfattning uppnås detta syfte i rimlig grad om S3 grundas på att fysiska personer under en period som omfattar fem beskattningsår för det aktuella bolaget *dels* var och en förvärvat aktier i bolaget med minst 5 % av röstetalet, *dels* sammanlagt förvärvat aktier med mer än hälften av röstetalet.

Med denna utformning kommer S3 i praktiken att omfatta endast aktiebolag som är eller övergår till att bli fåmansföretag. Principiellt sett är dock S3 fristående från begreppet fåmansföretag.

En händelse som medför att en spärrsituation inträder benämns i det följande *strukturändring*.

6.3.5 Spärrarna

I detta avsnitt föreslås spärregler för de olika spärrsituationerna.

S1a. Ett aktiebolag (det nya moderbolaget) får bestämmande inflytande över ett förlustbolag

S1a är i princip det typfall som bildade utgångspunkt för diskussionen i avsnitt 6.3.1. I enlighet med den nämnda diskussionen finns det skäl för spärrar avseende koncernbidrag och kapitaltillskott för S1a.

Koncernbidragsspärr för S1a

Bestämmelser om koncernbidrag finns i 2 § 3 mom. SIL. Enligt dessa bestämmelser kan - såvitt nu är aktuellt - ett koncernbidrag som lämnas från ett moderbolag till ett dotterbolag eller från ett dotterbolag till ett annat dotterbolag vara avdragsgillt för givaren och skattepliktigt för mottagaren (ha verkan vid beskattningen). ("Dotterbolag" används här i den aktiebolagsrättsliga meningen, i vilken t.ex. ett "dotterdotterbolag" till ett "mormorsbolag" - i motsats till vad som är fallet enligt terminologin i 2 § 3 mom. SIL - utgör dotterbolag till detta.) En av förutsättningarna för att ett koncernbidrag skall ha verkan vid beskattningen är

att ägandet i varje led mellan det aktuella dotterbolaget (de aktuella dotterbolagen) och moderbolaget avsett mer än 90 % av aktierna. En annan förutsättning är att detta krav på ägande av dotterbolaget (dotterbolagen) varit uppfyllt under hela beskattningsåret för både givare och mottagare.

På grund av den sistnämnda förutsättningen kan inte koncernbidrag ges till förlustbolaget med verkan vid beskattningen under det beskattningsår för detta då strukturändringen skedde. Någon koncernbidragsspärr för detta beskattningsår behövs därför inte.

För senare beskattningsår föreslår utredningen att under en spärrtid avdrag för underskott som härrör från beskattningsåret närmast före det beskattningsår då strukturändringen skedde (gammalt underskott) skall medges endast i den mån bolagets inkomst (före avdrag för gammalt underskott) överstiger erhållet koncernbidrag. I den mån avdrag för underskott inte medges på grund av denna regel bör avdraget få göras det närmast följande beskattningsåret (i den mån regeln inte är tillämplig även då). Spärrtiden kan lämpligen sträcka sig t.o.m. det femte beskattningsåret efter det beskattningsår då strukturändringen skedde. Efter utgången av spärrtiden föreligger inget hinder mot att kvitta erhållet koncernbidrag mot gammalt underskott.

Kapitaltillskottsspärr för S1a

Det nya moderbolaget kan skjuta till kapital till förlustbolaget vid en nyemission eller genom aktieägartillskott. Tillskott av kapital kan även ske genom att det nya moderbolaget avyttrar tillgångar eller tjänster till förlustbolaget för underpris eller förvärvar tillgångar eller tjänster från förlustbolaget till överpris.

Utredningen föreslår att under den nyssnämnda spärrtiden avdrag för gammalt underskott skall medges endast i den mån bolagets inkomst (före avdrag för gammalt underskott) överstiger ett belopp motsvarande statslåneräntan ökad med en procentenhet och multiplicerad med summan av kapitaltillskott från det nya moderbolaget. Statslåneräntan bör avläsas vid utgången av november året näst närmast före taxeringsåret.

I övriga hänseenden överensstämmer kapitaltillskottsspärren med koncernbidragsspärren.

Kapitaltillskottsspärren medför att avkastning på kapitaltillskott behandlas likvärdigt med koncernbidrag. Spärren ställer större krav på skattemyndigheterna än koncernbidragsspärren eftersom den i princip medför att prissättningen vid transaktioner mellan bolag i spärrställning bör kontrolleras. Spärren blir således en faktor som får tas med i bedömningen vid urval av revisionsobjekt. Enligt utredningens uppfattning utgör emellertid kapitaltillskottsspärren ett nödvändigt komplement till koncernbidragsspärren.

Vid omstruktureringar inom näringslivet kan det tänkas förekomma att ett livskraftigt bolag förvärvar ett stagnerande bolag med förluster och därefter gör investeringar i detta. I de fall ett sådant förfarande framstår som motiverat av andra skäl än skatteskäl bör undantag kunna göras från

kapitaltillskottsspärren genom ett dispensförfarande. Beslut i fråga om undantag bör fattas av skattemyndigheten.

S2a och S3a. En fysisk person eller en grupp fysiska personer får bestämmande inflytande över ett förlustbolag

I dessa fall medför strukturförändringen inte någon möjlighet till koncernbidrag. En koncernbidragsspärr är därför inte aktuell här. Behovet av en *kapitaltillskottsspärr* är detsamma som i S1a. Denna kan utformas på samma sätt som kapitaltillskottsspärren för S1a. Dispensmöjligheten bör omfatta även dessa fall.

S4a. Ett förlustbolag eller moderbolag till ett sådant bolag får bestämmande inflytande över ett annat aktiebolag (det nya dotterbolaget)

Ett förlustbolag (eller dess moderbolag) kan förvärva aktierna i ett bolag som har tillgångar med betydande övervärden. Den vinst som uppkommer vid en avyttring av tillgångarna kan kvittas mot underskottet i förlustbolaget genom att det nya dotterbolaget lämnar koncernbidrag till förlustbolaget. En *koncernbidragsspärr* behövs därför. Denna kan utformas på samma sätt som koncernbidragsspärren för S1a.

Om vederlaget vid förlustbolagets förvärv av aktierna består av tillgångar i förlustbolaget medför förvärvet i princip inte att förlustbolaget kan tillföras kapital från det nya dotterbolaget till belopp som överstiger det utgivna vederlaget. Någon *kapitaltillskottsspärr* synes därför inte behövas för detta fall.

Utgörs vederlaget av nyemitterade aktier i förlustbolaget kan däremot nytt kapital tillföras förlustbolaget. Antag t.ex. att ett förlustbolag förvärvar aktierna i ett bolag med nettotillgångar på 100 mot vederlag av nyemitterade aktier. De 100 delas eller skiftas ut till förlustbolaget. Effekten är densamma som om förlustbolaget erhållit ett kapitaltillskott på 100. För detta fall behövs därför en spärr som tar sikte på utdelning och utskiftning från det nya dotterbolaget. Spärren kan i princip utformas på samma sätt som kapitaltillskottsspärren för S1a.

Samtliga b-fall

I avsnitt 3.2 har föreslagits att avdrag för underskott genom förlustutjämning bakåt inte skall medges i den mån underskottet motsvaras av lämnat koncernbidrag. Med hänsyn härtill aktualiseras inte någon särskild koncernbidragsregel i b-fallen.

Vad gäller motsvarigheter till kapitaltillskottsspärren och spärren avseende utdelning och utskiftning kan följande synpunkter anläggas.

Generellt förhåller det sig så att lånefinansiering av tillgångar med låg direktavkastning - det kan röra sig om t.ex. fastigheter eller aktier - i princip medför att ett underskott uppkommer (underskottet balanseras typiskt sett av värdetillväxt på tillgångarna). Ett vinstbolag kan således i princip alltid skapa ett underskott som kan dras av från tidigare inkomst genom att med lånefinansiering förvärva lågavkastande tillgångar.

På motsvarande sätt kan ett underskott skapas i ett koncernbolag med lågavkastande tillgångar som är finansierade med eget kapital genom att kapital förs över till ett annat bolag i koncernen genom utdelning/utskiftning eller kapitaltillskott (kapitalavtappning). På så sätt kan förhindras att en tidigare inkomst går förlorad för förlustutjämning bakåt för koncernen på grund av tidsgränsen. Detta kan ske såväl i en sedan tidigare etablerad koncern som i en koncern som skapats genom en strukturändring.

Enligt utredningens uppfattning skulle emellertid en generell spärr riktad mot anskaffning av lånefinansierade tillgångar med låg direktavkastning i vart fall för närvarande föra alltför långt bl.a. på grund av svårigheterna att identifiera missbruksfallen.

Vad gäller kapitalavtappning efter en strukturändring fångas fallen att ett förlustbolag får bestämmande inflytande över ett vinstbolag och att ett vinstbolag får bestämmande inflytande över ett förlustbolag in av utdelnings-/utskiftningsspärren för S4a resp. kapitaltillskottsspärren för S1a. Ytterligare två fall bör emellertid beaktas, nämligen att ett bolag med förväntad förlust får bestämmande inflytande över ett vinstbolag och ett vinstbolag får bestämmande inflytande över ett bolag med förväntad förlust.

Avdrag för värdeminskning av maskiner och andra inventarier får enligt huvudregeln göras med 30 % av det skattemässiga restvärdet. I fråga om ett inventarium som anskaffats under beskattningsåret är således det högsta tillåtna avdraget 30 % av anskaffningskostnaden. Detta avdrag kan överstiga den verkliga värdeminskningen. Skillnaden brukar betecknas "överavskrivning".

En överavskrivning kan medföra en förlust. Om förlustutjämning bakåt införs kan en sådan förlust kvittas mot tidigare vinster inom utjämningsperioden. Normalt är detta en önskad effekt. Utan någon motverkande regel blir det emellertid möjligt för en fysisk eller juridisk person som avser att påbörja en verksamhet som kräver en betydande investering i inventarier att utnyttja kvittningsmöjligheten genom att förvärva ett vinstbolag och göra investeringen genom detta. I ett sådant fall skulle systemet för förlustutjämning premiera överlåtelsen av vinstbolaget.

På grund av det anförda bör avdrag för underskott som uppkommit under det beskattningsår då en strukturändring skedde eller senare inte medges mot inkomst före det beskattningsår då strukturändringen skedde.

6.3.6 Företagsledarregeln

Enligt fåabreglerna utlöser inte aktieförvärv av en person som var företagsledare i bolaget spärregeln för fåmansbolag. Utredningens förslag i det föregående medför att en strukturändring avseende ett förlustbolag i form av förvärv av fysisk person endast utlöser en kapitaltillskottsspärr. (Fåabreglerna innebär att rätten till förlustavdrag helt förloras.) Med hänsyn härtill anser utredningen att någon motsvarighet till företagsledarregeln inte behövs i det föreslagna systemet.

6.3.7 Fusion

Fusion enligt 14 kap. 8 § ABL innebär att ett helägt dotterbolag (det överlåtande bolaget) går upp i moderbolaget (det övertagande bolaget). Vid sådan fusion har enligt 2 § 4 mom. åttonde stycket SIL det övertagande företaget samma rätt till avdrag för underskott som det överlåtande företaget skulle ha haft om fusionen inte ägt rum. Om det övertagande företaget var ett fåmansföretag vid utgången av beskattningsåret eller det överlåtande företaget ett sådant företag vid ingången av det närmast föregående beskattningsåret krävs dock att det övertagande företaget ägde mer än 90 % av aktierna i det överlåtande företaget vid den sistnämnda tidpunkten.

Reglerna gäller även vid motsvarande fusioner enligt vissa andra associationsrättsliga lagar. I dessa fall omfattas även fusioner genom absorbtion och kombination. Vid fusion mellan ekonomiska föreningar krävs att båda föreningarna är att anse som kooperativa enligt 2 § 8 mom. SIL.

Den nuvarande principen kan sägas vara att en fusion inte skall påverka möjligheten till förlustutjämning. Denna princip bör gälla även i fortsättningen. Helt kan den dock inte upprätthållas. Den förlustutjämning som spärreglerna avseende koncernbidrag och kapitaltillskott riktar sig mot sker nämligen implicit efter en fusion på grund av att då endast ett resultat och en förmögenhetsmassa föreligger. Förelåg för något av de deltagande företagen en begränsning i rätten att utnyttja ett gammalt underskott måste därför rätten att utnyttja det underskottet skjutas upp till dess spärren skulle ha släppt vid oförändrade förhållanden. Annars skulle spärreglerna kunna kringgås genom fusion.

En spärr på grund av strukturändring mot förlustutjämning bakåt hos det överlåtande företaget bör föras över på det övertagande företaget. Den bör naturligen avse endast tidigare inkomst hos det överlåtande företaget.

Anledning att frångå kravet vid fusion mellan ekonomiska föreningar att båda föreningarna skall vara kooperativa föreligger inte.

6.3.8 Allmännyttiga bostadsföretag

Enligt 2 § 16 mom. andra stycket SIL gäller följande. Föranleder en överlåtelse av aktier eller andelar i ett allmännyttigt bostadsföretag eller annan ändring i fråga om företaget att godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas går företaget miste om rätten till avdrag för tidigare underskott. Regeln har sin grund i att underskott hos sådana företag ofta är fiktiva på grund av schablonbeskattningen. Anledning att avskaffa denna särskilda regel föreligger inte så länge schablonbeskattningen av allmännyttiga bostadsföretag består. [I betänkandet (SOU 1992:8) Fastighetstaxering m.m. - Bostadsrätter föreslås att schablonbeskattningen avskaffas.]

6.3.9 Lex Kockum

Enligt 2 § 5 mom. SIL gäller följande. Har ett aktiebolag eller en ekonomisk förening helt eller till huvudsaklig del överlåtit sin verksamhet eller sina tillgångar till bl.a. staten eller kommun får underskott som uppkommit före eller i samband med överlåtelsen inte avräknas mot inkomst som tillfallit företaget efter överlåtelsen. Bestämmelsen syftar till att ett företag inte skall ha rätt till avdrag för underskott som motsvaras av skulder som övertagits av staten m.fl. Det är för utredningen oklart vilken praktisk betydelse bestämmelsen numera har. Utredningen har emellertid inte stöd för att föreslå att den avskaffas.

Enligt gällande rätt synes bestämmelsen avse såväl avräkning inom ett beskattningsår som avdrag för underskott. Genom att bestämmelserna om avdrag för underskott samlas i en särskild lag krävs en bestämmelse i denna som komplement till 2 § 5 mom SIL.

6.3.10 Konkurs och ackord

I anvisningarna till 26 § KL finns spärregler avseende konkurs och ackord. Dessa regler bör i princip gälla även i fortsättningen och då avse även förlustutjämning bakåt.

Regeln avseende ackord synes emellertid onödigt långtgående. Enligt regeln medges skattskyldig som erhållit ackord inte avdrag för underskott i förvärvskälla till vilken skuld som omfattas av ackordet hänför sig. Enligt utredningens uppfattning bör bortfallet av avdragsrätten begränsas till att avse ett belopp motsvarande de skulder som fallit bort genom ackordet.

7 Kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst

7.1 Gällande rätt m.m.

Nuvarande regler om förlustutjämning infördes genom skattereformen år 1990 väsentligen i enlighet med Inkomstskatteutredningens (RINK) förslag i betänkandet (SOU 1989:33) Reformerad inkomstbeskattning. Enligt de nya reglerna (26 § KL) dras underskott i en förvärvskälla av vid beräkningen av inkomsten av samma förvärvskälla närmast följande år. Visar förvärvskällan underskott under flera beskattningsår ackumuleras underskotten. Reglerna innebär alltså en fullständig kvittning - mot såväl inkomstskatt som socialavgifter - inom en förvärvskälla utan tidsbegränsning. Däremot accepteras med ett undantag inte kvittning mellan skilda förvärvskällor.

Undantaget, som inte fanns med i RINK:s förslag, gäller underskott av aktiv näringsverksamhet avseende litterär, konstnärlig eller därmed jämförlig verksamhet (33 § 3 mom. KL). Underskott av sådan verksamhet får dras av från intäkt av tjänst. Ett villkor är att intäkter av någon betydelse från verksamheten redovisats under beskattningsåret eller något av de tre närmast föregående beskattningsåren. Kvittningsrätten gäller endast det aktuella beskattningsårets underskott, alltså inte underskott från tidigare beskattningsår. Den skattskyldige har frihet att välja mellan huvudregeln och undantagsregeln. Inget hindrar att han växlar mellan reglerna. Någon begränsning av det skattemässiga värdet av kvittning enligt undantagsregeln görs inte. Uttaget av arbetsgivaravgifter påverkas dock inte av att kvittningsmöjligheten utnyttjas. Den pensionsgrundande inkomsten påverkas inte heller.

Avslutas verksamheten i en förvärvskälla i inkomstslaget näringsverksamhet får det ackumulerade underskottet - minskat i förekommande fall med bl.a. utnyttjad kvittning enligt 33 § 3 mom. KL - dras av som reaförlust (3 § 13 mom. SIL), dvs. 70 % av underskottet får dras av från intäkt av kapital (3 § 2 mom. SIL). Avdragsrätten (kvoterat slutavdrag) inträder med ett års förskjutning. Avdraget får fördelas på tre år. Avdragsrätten gäller inte för underskott av självständigt bedriven näringsverksamhet utomlands eller vid överlåtelse av andel i handelsbolag. I det senare fallet görs i stället en reavinstberäkning enligt särskilda regler (28 § SIL).

Underskott av kapital ger rätt till skattereduktion (3 § 14 mom. SIL). Skattereduktion medges fr.o.m. 1994 års taxering med 25 % av den del

av underskottet som inte överstiger 100 000 kr. och med 18 % av överskjutande belopp (2 § 4 mom. UBL). Genom det kvoterade slutavdraget och skattereduktionen för underskott av kapital uppnås en begränsad indirekt kvittning mot skatten på bl.a. tjänsteinkomster.

Som framgått har reglerna om indelning i förvärvskällor - inkl. begreppen aktiv och passiv verksamhet - betydelse.

Enligt nuvarande regler (18 § KL) gäller följande i fråga om förvärvskällor för enskilda näringsidkare. Skilda aktiva näringsverksamheter bildar en gemensam förvärvskälla. Varje passiv verksamhet bildar en egen förvärvskälla. Verksamheter som har naturlig anknytning till varandra betraktas som en enda verksamhet. En verksamhet utgör aktiv verksamhet om näringsidkaren i icke oväsentlig omfattning arbetat i verksamheten. Annan verksamhet utgör passiv näringsverksamhet. Självständig näringsverksamhet i utlandet hänförs alltid till passiv näringsverksamhet.

I förarbetena (prop. 1989/90:110 s. 646) utvecklas gränsdragningen mellan aktiv och passiv näringsverksamhet. Kravet på aktivitet innebär i normalfallet att den skattskyldige skall ha ägnat sysslorna i verksamheten minst en tredjedel av den tid som åtgår för en vanlig anställning på heltid. Detta krav får i vissa fall jämkas med hänsyn till omständigheterna. En person som vid sidan om en anställning driver näringsverksamhet som i huvudsak baseras på hans egen arbetsinsats får således regelmässigt anses uppfylla aktivitetskravet. Detta gäller däremot inte beträffande verksamhet med en betydande balansomslutning. I fråga om förvaltning av egna fastigheter bör således arbetsinsatsen motsvara minst en tredjedel av arbetstiden i en heltidsanställning för att verksamheten skall vara att hänföra till aktiv näringsverksamhet.

I Neutral företagsbeskattning konstateras att indelningen i förvärvskällor i inkomstskattehänseende numera föranleds av ett önskemål om att förhindra att underskott av en passiv verksamhet, t.ex. passiv fastighetsförvaltning, skall kunna kvittas mot inkomst av annan verksamhet, t.ex. konsultverksamhet, men att näringsidkaren kan åstadkomma en sådan kvittning genom att förlägga verksamheterna till ett enmansaktiebolag. Indelningen i förvärvskällor framstår därför som en diskriminering av enskilt bedriven näringsverksamhet i förhållande till näringsverksamhet som bedrivs genom ett aktiebolag och föreslås avskaffad. Indelningen i aktiv och passiv näringsverksamhet behålls enligt förslagen i betänkandet med hänsyn till dess betydelse ur socialförsäkringssynpunkt men appliceras på hela näringsverksamheten. De återgivna uttalandena i prop. 1989/90:110 anges böra vara vägledande även fortsättningsvis.

Enligt nuvarande regler (18 § KL) gäller i fråga om fysisk person som är delägare i ett handelsbolag att näringsverksamheten i bolaget delas in i förvärvskällor enligt de regler som gäller för enskilt bedriven näringsverksamhet med den skillnaden att även aktiva verksamheter bildar skilda förvärvskällor om verksamheterna saknar naturlig anknytning till varandra. Inkomst från bolaget och inkomst av enskild näringsverksamhet som bedrivs av delägaren eller inkomst från ett annat handelsbolag

hänförs till skilda förvärvskällor även om verksamheterna har naturlig anknytning till varandra.

I Neutral företagsbeskattning föreslås att inkomst av all näringsverksamhet beräknas gemensamt. Inkomst av näringsverksamhet från ett handelsbolag och annan inkomst av näringsverksamhet skall dock beräknas för sig om inte andelen i bolaget utgör omsättningstillgång i enskild näringsverksamhet. En skattskyldig skall dock ha möjlighet att första gången han är skattskyldig för både inkomst av enskild näringsverksamhet och för inkomst av näringsverksamhet som bedrivs av ett visst handelsbolag välja gemensam inkomstberäkning. Den valda ordningen får inte frångås senare beskattningsår. Om en skattskyldig äger en andel i ett handelsbolag som i sin tur äger en andel i ett annat handelsbolag skall vidare enligt förslaget inkomsterna i bolagen beräknas gemensamt för den skattskyldige.

I fråga om kommanditdelägare och vanliga delägare i handelsbolag som förbehållit sig ett begränsat ansvar för bolagets förbindelser i förhållande till övriga delägare i bolaget föreslås att inkomst av näringsverksamhet i bolaget alltid (även för delägare som är aktiebolag) beräknas för sig (SOU 1991:100 s. 107 ff.). För sådana delägare kommer avdrag för underskott att medges först när andelen avyttras enligt reavinstreglerna.

7.2 Bakgrunden till nuvarande regler

Ett problem i det gamla skattesystemet gällde de efterhand alltmer ökande underskottsavdragen. Vid 1960 års taxering uppgick underskottsavdragen sammanlagt till ca 400 milj. kr och motsvarade 1 % av de sammanräknade inkomsterna. Vid 1978 års taxering uppgick underskottsavdragen till 12 miljarder kr. De motsvarade då 5 % av de sammanräknade inkomsterna. Härav belöpte 1,7 miljarder kr på vad som numera är att hänföra till näringsverksamhet.

Före 1982 års skattereform gällde som huvudprincip att underskott av en förvärvskälla kunde avräknas fullt ut från den sammanräknade inkomsten. Eventuellt överskjutande underskott kunde utnyttjas som förlustavdrag under en sexårsperiod. Vissa begränsningar fanns. Reaförluster kunde endast kvittas mot reavinster. Kommunalt fick underskott dras av endast mot inkomster hänförliga till samma kommun. Särskilda skatteflyktsregler infördes år 1973 för underskott av rederi- och luftfartsrörelse. I socialavgiftshänseende tilläts kvittning inte vare sig över tiden inom en förvärvskälla eller mellan skilda förvärvskällor.

Genom 1982 års skattereform (prop. 1981/82:197) begränsades kvittningsmöjligheterna avsevärt. Bl.a. sänktes det skattemässiga värdet av underskottsavdragen generellt till ca 50 %. För flertalet inkomsttagare med inkomster understigande en viss nivå (den s.k. brytpunkten) inträdde begränsningen automatiskt genom en sänkning av marginalskatten. För inkomsttagare med högre inkomster åstadkoms avdragsbegränsningen genom att den statliga inkomsten delades i två delar, grundbelopp och tilläggsbelopp. Vid beräkning av kommunal och statlig (grundbelopp)

beskattningsbar inkomst fick underskott i en förvärvskälla dras av som allmänt avdrag mot överskott i andra förvärvskällor. Eventuellt överskjutande underskott fick liksom tidigare sparas och utnyttjas som förlustavdrag under en sexårsperiod. Vid beräkning av underlag för tilläggsbelopp, som träffades av progressiv statlig skatt, medgavs kvittning framåt under en sexårsperiod i samma förvärvskälla medan kvittning inte tilläts mellan förvärvskällor. I socialavgiftshänseende medgavs ingen kvittning vare sig över tiden eller mellan skilda förvärvskällor. År 1989 var det skattemässiga värdet av ett underskottsavdrag 47 % medan högsta marginalskattesats var 72 %.

För inkomståret 1989 uppgick underskottsavdragen avseende vad som numera är att hänföra till näringsverksamhet till sammanlagt 6,1 miljarder kr, varav 3,3 miljarder kr belöpte på jordbruksfastighet och 1,6 miljarder kr på annan fastighet.

RINK:s förslag att endast tillåta kvittning mot framtida intäkter inom en och samma förvärvskälla men - bortsett från kvoterat slutavdrag - inte tillåta kvittning mellan skilda förvärvskällor motiverades främst av önskemål om att förhindra skatteplanering. Vidare framhölls att den obegränsade kvittningsrätten inom förvärvskällan skulle underlätta seriöst nyföretagande i jämförelse med äldre regler (SOU 1989:33 del 1 s. 184 ff.). I propositionen (prop. 1989/90:110 s. 588) modifierades förslaget något. Det ansågs nämligen motiverat att med vissa begränsningar tillåta kvittning mot tjänst av underskott av aktiv litterär, konstnärlig eller därmed jämförlig verksamhet.

RINK beräknade att övergången till de nya kvittningsreglerna för näringsverksamhet - som innebär såväl en utvidgning som en begränsning - skulle ge en positiv budgeteffekt på en miljard kr (SOU 1989:33 del 1 s. 188).

7.3 Överväganden och förslag

Enligt direktiven skall utredningen presentera en modell för kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst. Däremot ingår det inte i uppdraget att ta ställning till om en sådan möjlighet till kvittning bör införas eller ej.

En i direktiven angiven utgångspunkt är att endast underskott av aktiv näringsverksamhet skall komma i fråga för kvittning. I direktiven framhålls vidare att syftet med en kvittningsmöjlighet bör vara att främja nyföretagande. Utredningen har därför valt att utforma en modell som bör kunna fungera som en starthjälp för verksamheter som kan tänkas utvecklas till livskraftiga företag inom industri-, handels- och tjänstesektorn. Modellen utgör således inte ett generellt alternativ till huvudregeln om kvittning framåt i verksamheten.

I sammanhanget kan nämnas att behovet av kvittning minskar till följd av förslaget i Neutral företagsbeskattning om fri allokering av skulder mellan näringsverksamheten och privatsfären. Härigenom kan den skattskyldige åstadkomma att ränteutgifter blir avdragsgilla i inkomst-

slaget kapital. Även systemet med negativ räntefördelning innebär avdragsrätt för ränteutgifter i inkomstslaget kapital.

Enligt utredningens uppfattning kan det vara lämpligt att modellen omfattar kvittning under de fem första verksamhetsåren. Kvittning bör inte få ske om den skattskyldige tidigare bedrivit likartad verksamhet. Av tillämpningsskäl bör begränsningen avse endast de senaste fem åren. Vidare bör kontinuitet gälla om verksamheten övertagits från make eller annan närstående person.

Det kan i rådande jordbrukspolitiska läge inte anses angeläget att samhället generellt lämnar starthjälp till nytillkommande jordbrukare i form av en rätt till kvittning av underskott mot tjänsteinkomster. Inte heller kan detta anses angeläget i fråga om skogsbrukare. Härtill kommer att en kvittning avseende underskott av jord- och skogsbruk kan antas i betydande utsträckning komma verksamheter till godo där underskottet i större eller mindre utsträckning har sin grund i levnadskostnader (t.ex. fritidsjordbruk och s.k. hästgårdar). Ett stöd till sådana verksamheter verkar vidare höjande på priserna för jordbruksfastigheter vilket försvårar yrkesmässiga etableringar.

Ett underskott av hyres- eller kontorsfastighet är ofta endast likviditetsmässigt eftersom underskottet typiskt sett motsvaras av en värdestegring på fastigheten. (Det aktuella läget på fastighetsmarknaden jävar enligt utredningens uppfattning inte riktigheten av påståendet i ett långsiktigt perspektiv.) Bl.a. med hänsyn härtill bör modellen inte omfatta underskott av det nämnda slaget.

Det som anförts beträffande fastigheter bör lämpligen föranleda en regel om att kvittning inte får ske om mer än hälften av kapitalet i verksamheten är hänförligt till fastighet. Undantag bör dock göras för fastighet eller fastighetsdel med tillhörande mark som vid fastighetstaxeringen är att hänföra till industribyggnad eller övrig byggnad. Övrig byggnad är en restpost vid fastighetstaxeringen. Till denna hänförs byggnader som inte skall klassificeras som småhus, hyreshus, ekonomibyggnad, industribyggnad eller specialbyggnad. Till övrig byggnad räknas bl.a. vissa verkstadsbyggnader.

Reglerna om kapitalunderlag i survlagstiftningen bör tjäna till ledning vid bestämmande av relationen mellan det till fastighet hänförliga kapitalet och hela kapitalet i en verksamhet (i fråga om handelsbolag bör reglerna för fysiska personer utnyttjas). Dessa regler skall enligt utredningens förslag föras över till de lagar för enskilda näringsidkare som föreslås i Neutral företagsbeskattning.

Det är viktigt att ha klart för sig att huvudregeln om kvittning framåt i verksamheten medför kvittning även mot socialavgifter vilket kvittning mot inkomst av tjänst inte gör. Det kan därför i många fall bli svårt för en skattskyldig att ta ställning till vilken kvittningsform han bör välja. Den rätt till omprövning under fem år som tillåts enligt den nya taxeringslagen begränsar dock detta problem. Vidare föreligger enligt modellen inget hinder mot att ett underskott som består av underskott som ackumulerats under flera år kvittas mot tjänsteinkomst.

I Neutral företagsbeskattning (s. 107 ff.) föreslås att kommanditdelägare och vanliga delägare i handelsbolag som förbehållit sig ett begränsat ansvar för bolagets förbindelser i förhållande till övriga delägare skall få avdrag för underskott i bolaget först när andelen avyttras. I konsekvens med det förslaget bör modellen inte omfatta underskott i handelsbolag som belöper på sådana delägare.

Rätten till avdrag för underskott av näringsverksamhet mot inkomst av tjänst bör tekniskt sett utformas som ett allmänt avdrag. Av denna konstruktion följer att kvittning kan ske mot såväl tjänsteinkomst som inkomst av sådan näringsverksamhet för vilken inkomstberäkning inte skall ske gemensamt med den underskottsgivande verksamheten (jfr 18 § KL enligt Neutral företagsbeskattning). Vidare följer att uttaget av egenavgifter resp. särskild löneskatt på handelsbolagsinkomster inte begränsas. Härigenom föreligger en likabehandling med löntagarfallen.

Utredningens modell är typiskt sett förmånligare för de skattskyldiga än de gällande reglerna för litterär, konstnärlig eller därmed jämförlig verksamhet. Bl.a. med hänsyn härtill bör modellen gälla även för skattskyldiga som bedriver sådan verksamhet under de fem första verksamhetsåren. För senare beskattningsår bör de nuvarande reglerna alltjämt gälla. En förutsättning - som hänger samman med förslaget i Neutral företagsbeskattning om avskaffande av indelningen i förvärvskällor - bör vara att näringsverksamheten uteslutande eller så gott som uteslutande avser litterära, konstnärliga eller därmed jämförliga aktiviteter.

Möjligheten till avdrag i efterhand för utgifter före verksamhetens påbörjande (punkt 26 av anvisningarna till 23 § KL) påverkas inte av utredningens modell.

8 Särskilda regler för mindre företag?

Ett borttagande av surven och en sänkning av skattesatsen medför i princip en viss omfördelning av skattebördan från företag som i stor utsträckning disponerar sina vinster för utdelning till företag som i stor utsträckning fonderar vinstmedlen. Skälet för detta är att surven premierar fondering. Den nämnda effekten är allmänt sett önskad eftersom den leder till en bättre balans i beskattningen av utdelade och kvarhållna vinstmedel (jfr avsnitt 1).

Effekten kan tänkas medföra en viss omfördelning av skattebördan från större till mindre företag. Grunden för en sådan hypotes skulle vara att större företag i högre utsträckning än mindre företag ställs inför marknadsbestämda utdelningskrav och att de senare således har ett större utrymme för fondering.

Om detta kan till att börja med två saker sägas. Den ena är att hypotesen grundas på ett kvalitativt resonemang. Även om detta skulle vara riktigt är det långt ifrån givet att effekten är av nämnvärd betydelse. Den andra utgår från ett antagande om att effekten *har* praktisk betydelse. I förarbetena till 1990 års skattereform finns inte något stöd för uppfattningen att ett syfte med surven skulle ha varit att gynna mindre företag i förhållande till större företag. Detta och den allmänna utformningen av systemet för beskattning av företag leder till slutsatsen att effekten var oförutsedd av lagstiftaren. Utredningen kan därför principiellt sett inte finna det motiverat att upphöja effekten till norm för en fortsatt reformerad företagsbeskattning.

Även ekonomiska skäl talar mot ett särskilt gynnande av mindre företag genom allmänna skatteregler. Ett sådant gynnande innebär nämligen att staten lämnar generella subsidier till sådana företag. Den i *bil. 2* redovisade undersökningen av Stefan Fölster ger enligt utredningens uppfattning stöd för antagandet att sådana subsidier är samhällsekonomiskt ineffektiva i den meningen att det samhällsekonomiska värdet av de investeringar som subsidierna genererar understiger de samhällsekonomiska kostnaderna.

I den mån särskilt statligt stöd till mindre företag inom ramen för skattesystemet överhuvud skall förekomma bör det enligt utredningens mening riktas till företag med projekt som kan antas *dels* ha ett samhällsekonomiskt värde, *dels* inte komma till stånd utan stödet. Det ligger utanför ramen för utredningsuppdraget att överväga riktade system av detta slag.

Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att det i avsnitt 7 presenterade systemet för kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst innebär att stöd lämnas till nystartade företag som bedrivs under enskild firma eller i handelsbolag.

Utredningen vill här också erinra om att riksdagen under hösten 1991 fattade en rad beslut som syftar till att förbättra de skattemässiga villkoren för småföretagande. Vidare innebär förslagen i Neutral företagsbeskattning stora skattemässiga förbättringar för enskilt bedriven näringsverksamhet och verksamhet i handelsbolag.

Det finns anledning att i detta sammanhang ta upp de särskilda reglerna i 3 § 12 mom. SIL (3:12-reglerna). Dessa regler, som tillkom genom 1990 års skattereform, innebär i grova drag följande. Överstiger utdelningen på aktier i ett fåmansföretag så stor procent av anskaffningskostnaden för aktierna som svarar mot statslåneräntan med tillägg av fem procentenheter skall överskjutande belopp tas upp som intäkt av tjänst. Är utdelningen lägre sparas skillnaden. Uppkommer reavinst vid avyttring av aktier i ett fåmansföretag skall hälften av reavinsten utöver sparad utdelning tas upp som intäkt av tjänst. Reglerna tillämpas endast om den skattskyldige varit verksam i företaget i betydande omfattning.

Syftet med reglerna är att motverka att arbetsinkomster i fåmansföretag omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster. En regel av denna typ är central i ett skattesystem med olika skattesatser för arbetsinkomster och kapitalinkomster.

Behovet av 3:12-reglerna illustreras i tabell 1, där en fåmansföretagsägares behållning av en inkomst i bolaget på 100 kr före skatt vid olika former för ägarens tillgodogörande av inkomsten anges[1]. Grundläggande antaganden redovisas i övre delen av tabellen. Ägaren antas betala såväl kommunal som statlig inkomstskatt på inkomst av tjänst. Arbetsgivaravgifterna antas i sin helhet utgöra skatt (detta förutsätter inkomster över 7,5 basbelopp). Utdelning och reavinst antas ligga över taket för kapitalbeskattad utdelning resp. över nivån för sparad utdelning. Antagna värden på beskattade och obeskattade vinstmedel varierar mellan de olika kolumnerna. Detta beror på att bedömningarna reviderats sedan SOU 1989:33.

[1]En liknande tabell finns i betänkandet (SOU 1989:33) Reformerad inkomstbeskattning (del II s. 140).

Tabell 8.1 Behållning efter skatt m.m. av 100 kr före skatt i ett fåmansföretag vid olika former av tillgodogörande av inkomsten. RINK:s beräkningar (RINK), beslutade regler för 1993 (1993 A) och av utredningen föreslagna regler för 1993 (1993 B). Kr.

	RINK	1993 A	1993 B
Antaganden			
Marginalskatt	50,8 %	51,04 %	51,04 %
Arbetsgivaravgifter	36,79 %	34,83 %	34,83 %
Kapitalskattesats	30 %	25 %	25 %
Bolagsskattesats	30 %	30 %	25 %
Värde av beskattade vinstmedel	95 %	97 %	97 %
Värde av obeskattade vinstmedel	70 %	82 %	82 %
Behållning efter skatt			
Lön	35,97	36,31	36,31
Utdelning	34,44	34,27	36,96
Merbehållning vid utdelning	-1,53	-2,04	+0,65
Reavinst, beskattade vinstmedel	39,63	42,08	45,18
Merbehållning vid beskattade vinstmedel	+3,66	+5,77	+8,87
Reavinst, obeskattade vinstmedel	41,72	50,82	50,82
Merbehållning vid obeskattade vinstmedel	+5,75	+14,51	+14,51

Av tabellen framgår att vid de föreslagna reglerna (1993 B) förbättras balansen mellan utdelning och lön något. Vad gäller reavinst baserad på beskattade vinstmedel ger de föreslagna reglerna en ökad merbehållning i förhållande till löneuttag. För reavinst baserad på obeskattade vinstmedel sker ingen förändring genom förslaget.

Det förhållandevis stora gapet avseende reavinster som baseras på obeskattade vinstmedel och löneuttag utgör som framgår i avsnitt 5.2.1 ett av argumenten mot periodiseringsfonder. Gapet enligt utredningens förslag avseende beskattade vinstmedel kan inte anses tillräckligt stort för att nödvändiggöra någon åtgärd i den nuvarande utredningsetappen. Förslagen i den följande utredningsetappen torde komma att ytterligare påverka balansen enligt 3:12-reglerna. Det finns därför anledning att återkomma till reglerna i det fortsatta arbetet.

9 Ekonomiska effekter m.m.

I detta kapitel redovisas huvudsakligen olika ekonomiska effekter av förslagen i betänkandet. I ett första avsnitt behandlas förslagens effekter på företagens investeringsincitament. En sådan redovisning förutsätts i direktiven och är angelägen bl.a. mot bakgrund av önskemålet att de svenska företagsskattereglerna även framgent skall ge goda villkor för investeringar i Sverige. I ett andra avsnitt diskuteras förslagens strukturefekter, dvs. hur skattebelastningen påverkas för olika slag av företag. I ett tredje avsnitt redovisas de finansiella effekterna för den konsoliderade offentliga sektorn. Slutligen görs en bedömning av effekterna för skatteförvaltningen.

Behandlingen av struktureffekter och finansiella effekter är förknippad med en betydande osäkerhet. Nu gällande regler trädde i kraft den 1 juli 1990 och tillämpas första gången vid 1992 års taxering. Denna taxering pågår för närvarande och utfallet kommer att redovisas först i slutet av året. Detta - och också det förhållandet att redovisningsuppgifter för år 1991 (i första hand avses här SCB:s finansstatistik) ännu inte är tillgängliga - gör att det empiriska underlaget är mycket osäkert. Den genomgripande reformeringen av företagsbeskattningen år 1990 gör det också svårt att bygga bedömningarna på ett äldre historiskt material. Företagens beteeende vid nu gällande regler - liksom vid de regler som föreslås i betänkandet - kan förväntas skilja sig från det tidigare beteeendet under 1980-talet. Sammantaget innebär detta att bedömningarna blir översiktliga, att de måste bygga på vissa principresonemang och att det föreligger en betydande osäkerhet.

9.1 Effekter på incitamenten för investeringar i Sverige

Av direktiven följer att utredningen bör beakta förslagens effekter på villkoren för investeringar i Sverige. Som framgår av en under förra året publicerad OECD-rapport[1] är de svenska företagsskattereglerna - studien avser investeringar i aktiebolag - konkurrenskraftiga vid en internationell jämförelse. Detta gäller oavsett om jämförelsen avser inhemska investe-

[1]Taxing Profits in a Global Economy; Domestic and International Issues, OECD, 1991.

ringar - där enbart nationella skatteregler i de olika länderna beaktas - eller om villkoren för internationella direktinvesteringar från ett moderbolag med hemvist i ett visst land genom ett dotterbolag med verksamhet i ett annat land studeras. I det senare fallet beaktas förutom bolagsskattereglerna i investeringslandet även bolagsskattereglerna i moderbolagets hemvistland, källskatter på räntor och utdelningar samt inverkan av dubbelbeskattningsavtal. Skattekilarna vid marginella nyinvesteringar - skillnaden mellan avkastningskravet före bolagsskatt och ett marknadsmässigt bestämt förräntningskrav från företagens finansiärer (ägare och långivare) - i Sverige är lägre än (eller likvärdiga med) dem i övriga OECD-länder (studien avser 1991 års skatteförhållanden). Vissa av resultaten från studien finns redovisade i en nyligen publicerad rapport från finansdepartementets skatteavdelning, Sverige, Europa och skatterna (1992).

I det följande redovisas resultat från beräkningar liknande dem som gjorts i den nämnda OECD-rapporten. En redovisning av detta slag gjordes också av URF (SOU 1989:34). URF jämförde de reala förräntningskraven på investeringar i Sverige enligt sina förslag med förräntningskraven vid de skatteregler som gällde före år 1991. Presentationen här görs på samma sätt som i URF-betänkandet. De bakomliggande antagandena förändras dock i ett par avseenden[2].

Liksom i URF-betänkandet redovisas de reala förräntningskraven med beaktande enbart av bolagsskattereglernas inverkan medan däremot beskattningen av finansiärerna lämnas åt sidan. Förutom att det för utredningen är naturligt att koncentrera intresset till bolagsreglerna talar starka skäl för att man vid en analys av skatternas inverkan på investeringarna i en öppen ekonomi som den svenska fäster en större vikt vid bolagsreglerna än vid reglerna för ägarna.

De förräntningskrav som företagen möter i den öppna ekonomin är i hög grad bestämda på de internationella kapitalmarknaderna. Det gäller såväl vid lånefinansiering, där företagen möter en internationell ränta, som vid egenfinansiering genom att aktierna i åtminstone internationellt verksamma svenska företag är föremål för handel utomlands. I en öppen

[2]I URF-betänkandet förutsattes att realräntan uppgick till 3 %. De senaste årens utveckling motiverar att en något högre realränta väljs, nämligen 4 % (för jämförbarheten med OECD-studien kan nämnas att man där arbetar med en realränta på 5 %). För jämförelsen mellan de olika skattereglerna har denna justering endast marginell betydelse. Den andra justeringen avser det viktsystem som tillämpas vid sammanvägningen av förräntningskraven vid investeringar i olika slag av tillgångar och vid olika finanseringsformer. I URF:s beräkningar tillämpades vikter som avspeglade förhållandena i tillverkningsindustrin år 1985. I de här presenterade beräkningarna är vikterna mer aktuella (avser år 1988) nämligen dem som rapporterats till OECD för den refererade studien. De innebär att fördelningen mellan tillgångar vid en genomsnittlig nyinvestering utgör 28 % för lager, 37 % för maskiner och 35 % för byggnader och att finansieringsvikterna är 59 % för kvarhållen vinst, 5 % för nyemission och 37 % för lån. För en eventuell jämförelse med OECD-resultaten bör noteras att man där tillämpade ländergemensamma vikter, nämligen 22 % för lager, 50 % för maskiner och 28 % för byggnader samt 55 % för kvarhållen vinst, 10 % för nyemission och 35 % för lån. Bl.a. det förhållandet att investeringar i maskiner och finansiering med nyemission behandlas relativt sett förmånligt i Sverige ger lägre genomsnittliga kapitalkostnader för det senare viktsystemet.

ekonomi är den för investeringarna relevanta skattekilen den som ges av skillnaden mellan avkastningskravet före bolagsskatt och den internationella räntan[3]. Denna skattekil påverkas enbart av bolagsskattereglerna.

Vad som nu sagts innebär inte att beskattningen av utdelningsinkomster, reavinster på aktier och ränteinkomster skulle sakna betydelse för investeringar i Sverige. För företag utan tillgång till de internationella kapitalmarknaderna och för egenfinansierade investeringar i småföretag, där en betydande del av kapitalförsörjningen sker genom företagsledarens eget sparande, är beskattningen av finansiärerna av betydelse. Till detta kommer att skattereglerna för ägarna är av betydelse för sparandet och sparmönstren i Sverige, exempelvis vad gäller storleken på det svenska aktieägandet.

Med ovan angivna förutsättningar redovisas i *tabell 9.1* de reala förräntningskraven på nyinvesteringar i Sverige vid dels gällande regler (skattesats 30 % och kapitalbaserad surv (K-surv) 30 %), dels föreslagna regler (skattesats 25 %, ej surv). I övrigt beaktas liksom tidigare vid detta slag av kalkyler alla relevanta skatteregler (bl.a. avskrivningsregler och lagervärderingsregler). Det innebär exempelvis att Annell-avdragen beaktas i båda regelverken. Hänsyn har *ej* tagits till periodiseringsfonder.

Resultat redovisas *dels* för investeringar i olika slag av tillgångar (lager, maskiner och byggnader), *dels* för olika finansieringsformer (lån, nyemission och kvarhållen vinst), *dels* också för en genomsnittlig investering (vikterna framgår av not 2). Dessutom illustreras inflationens inverkan genom att resultat ges för tre olika inflationsnivåer.

Tabell 9.1 Reala förräntningskrav på nyinvesteringar i Sverige. Gällande regler och föreslagna regler. Enbart bolagsskatt. Olika inflationstakter. Realränta 4 %. Procent.

	Gällande regler			Föreslagna regler		
Inflation	0	4	8	0	4	8
Tillgångsslag						
Lager	4,7	5,5	6,3	4,8	5,6	6,5
Maskiner	4,0	4,0	3,8	4,1	4,1	4,0
Byggnader	4,5	4,4	4,2	4,6	4,5	4,3
Finansiering						
Lån	3,7	3,2	2,5	3,7	3,2	2,5
Nyemission	3,8	3,8	4,0	4,1	4,3	4,6
Kvarh v	4,9	5,5	6,0	5,0	5,6	6,2
Genomsnitt	**4,4**	**4,6**	**4,6**	**4,5**	**4,7**	**4,8**

[3]I de beräkningar som redovisas nedan antas den nominella, internationellt bestämda räntan ges som summan av realräntan (4 %) och den antagna inflationstakten (räntebestämning enligt Fisher). Beräkningarna förutsätter vidare det s.k. "fixed-r"-fallet, där för en given nominalränta förräntningskravet före bolagsskatt (men efter ekonomiska avskrivningar) räknas fram.

Av tabellen framgår att de föreslagna reglerna endast marginellt påverkar förräntningskraven på nyinvesteringar. Frånsett fallet med hög inflation (8 %) ligger avkastningskraven i allmänhet en tiondels procentenhet högre än vid gällande regler. Detta gäller för en genomsnittlig investering och för investeringar i olika slag av tillgångar. Vad gäller finansieringsformerna kan för det första noteras att förräntningskraven på lånefinansierade investeringar är identiska med dem vid gällande regler och att förräntningskraven på investeringar finansierade med kvarhållen vinst höjs med en tiondels procentenhet. Den enda mer märkbara förändringen gäller nyemissionsfinansiering, där förräntningskraven höjs med en halv procentenhet (vid 4 % inflation). För denna finansieringsform balanseras inte den borttagna surven fullt ut av skattesatssänkningen. Fortfarande är dock förräntningskraven vid nyemission lägre än vid finansiering med kvarhållen vinst, en följd av Annell-avdraget.

Sammanfattningsvis behålls den internationella konkurrenskraften vid de föreslagna reglerna. De förändringar som kan noteras är marginella och såvitt gäller de genomsnittliga förräntningskraven torde den marginella uppjusteringen betyda mindre för investeringsvillkoren än de förenklingsvinster som följer av den borttagna surven. Det finns dock anledning att i utredningens fortsatta arbete med den ekonomiska dubbelbeskattningen beakta den försämring som kunnat konstateras vad gäller skattevillkoren för nyemissionsfinansierade investeringar.

9.2 Struktureffekter

I detta avsnitt diskuteras förslagens struktureffekter, dvs. hur skattebelastningen påverkas för olika slag av företag. Bristen på empiriska data gör att diskussionen blir förhållandevis kvalitativ. För fortsättningen kan företagen indelas i olika grupper beroende på lönsamhet och storleken på det egna kapitalet.

Enligt gällande regler kommer företag med eget kapital som uppgår till minst hälften av lönesumman att föredra avsättning till K-surv. Detta följer av att avsättning till K-surv medges med 30 % av eget kapital medan avsättning till lönebaserad surv (L-surv) medges med 15 % av lönesumman. Härvid bortses från att företag som materiellt sett skulle ha tjänat på avsättningar till K-surv ändå föredrar L-survavsättning med hänsyn till komplexiteten hos K-surv. Detta "inoptimala" beteende torde särskilt gälla företag i intressegemenskaper.

Under förutsättning att ett K-survföretag under det närmast föregående året gjort maximala avsättningar - ett rimligt antagande vad avser de första taxeringarna enligt 1991 års regler med hänsyn till behovet av att absorbera återföring av gamla lagerreserver mm - kan man visa att den effektiva skattebelastningen på årsvinsten, T, ges av följande uttryck, nämligen

(1) $T = t(0{,}769 + 0{,}3d/R)$

I uttrycket avser t den formella skattesatsen och d utdelningarna i förhållande till det egna kapitalet. R står för lönsamheten på eget kapital före surv och skatt.

Vid formuleringen av uttrycket[4] har genom den andra faktorn inom parentesen beaktats att möjligheten till K-survavsättningar begränsas av önskemålet att en så stor vinst redovisas för beskattning att denna täcker kravet på utdelningar. Skillnaden mellan resultatet före K-survavsättning och en tröskelvinst - definierad som utdelningskravet uppräknat med hänsyn till skatten på de vinstmedel som skall delas ut - bestämmer det resultatregleringsutrymme som kan användas för ökning av surv.

Av uttrycket framgår att skattebelastningen beror av förhållandet mellan utdelningsandelen ("direktavkastningen") och räntabiliteten på eget kapital. För en given nivå på räntabiliteten blir skattebelastningen lägre för företag som ställs inför begränsade utdelningskrav än för företag med högre utdelningskrav. Utdelningskraven är typiskt sett mer begränsade för onoterade bolag än för noterade. Här finns bl.a. de mindre företagen. För extremfallet med företag som inte behöver betala någon utdelning gäller att skattebelastningen ligger på 23,1 % för ett K-survföretag.

För fortsättningen antas att utdelningsandelen uppgår till 3 %. Då blir uttrycket för den effektiva skattebelastningen beroende enbart av räntabiliteten på eget kapital genom $T = t(0{,}769 + 0{,}009/R)$. I *tabell 9.2* anges den effektiva skattebelastningen för olika räntabilitetsnivåer.

Tabell 9.2 Effektiv skattebelastning för K-survföretag enligt gällande regler vid olika nivåer för räntabiliteten på eget kapital. Utdelningsandel = 3 %. Procent.

R	2	4	6	8	10	12	14	16	18
T	40,3	30,6	27,6	26,4	25,8	25,3	25,0	24,8	24,6

För att ge ett jämförelsematerial redovisas i *tabell 9.3* räntabiliteten på eget kapital för icke-finansiella företag under perioden 1980-1989.

[4]Uttrycket gäller inte generellt utan endast under förutsättning att räntabiliteten på eget kapital, R, uppfyller villkoret $R > d/0{,}553$. Om så ej är fallet ges den effektiva skattebelastningen i stället av $T = t(0{,}7 + 0{,}09d/0{,}7R + 0{,}3d/R)$. I praktiken torde dock villkoret vara uppfyllt i flertalet fall, eftersom vid en utdelningsandel på 3 % räntabiliteten på eget kapital skall uppgå till minst 5,4 %, en mycket låg nivå.

Tabell 9.3 Räntabilitet på eget kapital för icke-finansiella företag 1980-1990. Procent.

1980	-81	-82	-83	-84	-85	-86	-87	-88	-89	-90
15,5	9,6	12,6	19,4	17,0	17,5	15,9	16,7	18,8	14,3	12,2

Källa: SCB Företagen 1980-1990. Uppgifterna för 1984-1990 har korrigerats med hänsyn till överavskrivningar på inventarier.

Tabell 9.2 visar att ett avskaffande av K-surv och en sänkning av skattesatsen till 25 % medför en sänkt skattebelastning för företag med en räntabilitet på eget kapital upp till 14 %. För företag med högre räntabilitet skärps skattebelastningen. Förslaget innebär alltså att skatteuttaget i viss utsträckning omfördelas från lågräntabla till högräntabla företag. Därigenom reduceras ytterligare den motkonjunkturella variation i skattebelastningen som var särskilt markerad vid de skatteregler som gällde före 1990 års skattereform.

Så långt effekterna för företag som använt sig av K-survavsättningar vid gällande regler. För företag som använt sig av L-surv blir utfallet beroende av förhållandet mellan tillväxten av lönesumman, räntabiliteten på eget kapital och förhållandet mellan lönesumman och det egna kapitalet. Man kan visa att den effektiva skattebelastningen[5] ges av

(2) $T = t(1 - 0{,}15g/R*L/E)$

där g är tillväxten i lönesumman, L lönesummans storlek och E det egna kapitalet. I *tabell 9.4* redovisas skattebelastningen vid olika räntabilitetsnivåer (för lönesummetillväxt på 5 %, ett förhållande mellan lönesumma och eget kapital på 2 och en utdelningsandel på 3 %).

Tabell 9.4 Effektiv skattebelastning för L-survföretag vid olika räntabilitetsnivåer. Procent.

R	2	4	6	8	10	12	14	16	18
T	64,3	32,1	22,5	24,4	25,5	26,3	26,8	27,2	27,5

Till skillnad mot vad som gäller för K-survföretagen finns alltså för L-survföretagen ett positivt samband mellan effektiv skattebelastning och räntabilitet. Förklaringen ligger i att L-survavsättningens värde - under förutsättning att lönesummetillväxten är oberoende av räntabiliteten - sjunker med stigande räntabilitet. Om lönesummetillväxten är högre i företag med hög räntabilitet - i första hand beroende på högre real

[5]Uttrycket gäller under förutsättning att $R > 0{,}15gL/E + d/(1-t)$. Vid lägre räntabilitet begränsas avsättningsutrymmet av kravet på utdelning. Då ges den effektiva skattebelastningen i stället av $T = td/R(1-t)$. Liksom för K-survfallet ligger räntabilitetsgränsen förhållandevis lågt; för $g = 0{,}05$ och $L/E = 2$ blir gränsen 5,8 %.

tillväxttakt i högräntabla företag och mindre på att löneökningarna skulle vara större i dessa än i lågräntabla företag - försvagas det positiva sambandet mellan skattebelastning och räntabilitet[6].

Under förutsättning att skattebelastningen för L-survföretag varierar positivt med räntabiliteten innebär borttagandet av surv och sänkt skattesats en omfördelning av skatteuttaget från högräntabla till lågräntabla företag, dvs. omvändningen till vad som befanns gälla för K-survföretagen.

Den omfördelning av skatteuttaget som kunnat konstateras för såväl K- som L-survföretag innebär att spridningen i skattebelastning mellan företag med olika räntabilitet sjunker. Denna minskade spridning är önskvärd ur effektivitetssynpunkt, eftersom den innebär en minskad spridning i de förräntningskrav som ställs på nyinvesteringar i olika företag. I denna mening innebär en omläggning att intentionerna bakom 1990 års skattereform - minskad inlåsning av kapital i företagssektorn - fullföljs med de effektivitetsvinster detta kan medföra.

Vid de hittills gjorda bedömningarna har bortsetts från övriga inslag i utredningens förslag, bl.a. förlustutjämning bakåt. Genom detta element uppkommer en särskild struktureffekt om man jämför företag med samma genomsnittliga räntabilitet sett över exempelvis en konjunkturcykel men där variationen i räntabilitet mellan åren kan skilja sig åt. För företag med hög variation i räntabiliteten representerar den utvidgade förlustutjämningsmöjligheten en relativt sett större fördel än för företag med låg variation, eftersom den sett över en konjunkturcykel ger en större möjlighet att effektivt utnyttja de skattemässiga underskotten.

9.3 Finansiella effekter

Som tidigare framgått är det empiriska underlaget för en bedömning av förslagens finansiella effekter otillfredsställande. Bl.a. saknas uppgifter om skattebetalningarna från juridiska personer enligt de regler som infördes genom 1990 års skattereform eftersom den första taxeringen baserad på dessa inte är avslutad. Men även om uppgifter skulle finnas skulle tolkningssvårigheterna vara betydande. För det första torde skattebetalningarna för år 1991 - och för övrigt under ett antal år därefter - inte ge en rättvisande bild av skattebelastningen vid gällande regler eftersom olika slag av övergångseffekter gör sig gällande[7].

[6]Vid ett konstant förhållande mellan lönesummetillväxt och räntabilitet blir skattebelastningen oberoende av räntabiliteten för de företag som vid gällande regler kunnat göra maximala L-survavsättningar.

[7]Ett exempel ges av survavsättningarna i 1991 års bokslut, som till helt dominerande del torde utgöras av avsättningar grundade på tidigare gamla reserver som återförs till beskattning vid 1992 års taxering. Här uppkommer problem att isolera den del av survavsättningen som görs ur årets normala inkomst. Ett av problemen gäller exempelvis survavsättningarna i koncerner, där gjorda avsättningar bl.a. baseras på möjligheten att skjuta upp beskattningen genom användande av koncernbidragsreglerna.

Ett annat problem hänger samman med att bytet av skatteregler - såväl enligt 1990 års skattereform som enligt förslagen i detta betänkande - sker under en kraftig lågkonjunktur med låg lönsamhet i näringslivet. Av avsnittet om strukturefekter framgår att skattebelastningen även efter 1990 års skattereform varierar motkonjunkturellt med en relativt sett högre skattebelastning - mätt som skatten i förhållande till resultatet före dispositioner - under lågkonjunkturår.

Med dessa allmänna reservationer redovisas i de följande avsnitten en finansiell kalkyl i flera steg. Först värderas avskaffandet av surven och sänkningen av skattesatsen. Därefter görs en bedömning av förlustutjämningen bakåt. Efter en redovisning av kostnaden för förslaget om kvittning av underskott i aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst uppmärksammas avvecklingen av surven och behandlingen av kvarvarande uppskovsbelopp. Efter en sammanfattande redovisning görs en särskild bedömning av kostnaden för ett system med periodiseringsfonder.

9.3.1 Avskaffad surv och sänkt skattesats

Den centrala frågan gäller hur mycket bolagsskattesatsen kan reduceras, givet ett krav på oförändrat skatteuttag, om möjligheten till survavsättning tas bort fr.o.m. 1994 års taxering. Intresset gäller i första hand det varaktiga utbytesförhållandet mellan de två åtgärderna. Här bortses från hur avvecklingen av survsättningar gjorda vid 1992 och 1993 års taxeringar skall ske (se avsnitt 9.3.4).

Om intresset gäller varaktighetstillståndet kan inte bedömningen koncentreras till ett enstaka år med tanke på variationen i skattebelastning över konjunkturen. I betänkandet från URF dimensionerades de nya skattereglerna utifrån ett önskemål om oförändrat skatteuttag sett över en längre tidsperiod[8]. Å andra sidan är det också nödvändigt att göra en bedömning av utfallet i ett kortare tidsperspektiv, nämligen för inkomståret 1993, det år de nya reglerna skall tillämpas för första gången.

Som ett första underlag för bedömningen kan vissa resultat som framkom i anslutning till arbetet på skattereformpropositionen (prop. 1990/91:110) våren 1990 användas. Resultaten baseras på simuleringar liknande dem som gjordes av URF men avser en längre tidsperiod (1980-1988). En allmän reservation bör göras inför utnyttjande av simuleringar på historiskt material. Beteendeförändringar är svåra att beakta. I de i propositionsarbetet gjorda simuleringarna beräknades skatten vid två bolagsskattepaket, som båda innehöll de väsentliga basbreddningarna (slopad lagerreservering och investeringsfonder) men som skiljde sig åt beträffande möjligheten till avsättning till surv. I det ena paket antogs att avsättningar till K-surv kunde göras med 40 % (L-surv 20 %). I det andra paket var maximal K-avsättning 20 % (L-surv

[8]Dimensioneringen baserades på simuleringar avseende perioden 1980-1986. Som ett underlag för arbetet med reformpropositionen (1990/91:110) förlängdes simuleringsperioden till 1980-1988.

10 %). Koncernförhållanden beaktades på ett grovt sätt. Vidare togs hänsyn till om utländska dotterbolagsaktier ingick i underlaget för K-surv eller ej.

Utifrån beräknade intäktsneutrala skattesatser för K40/L20 resp. K20/L10-paketen är det möjligt att räkna fram - via intra- och extrapolering - den ytterligare sänkning av skattesatsen som skulle varit möjlig om ett paket med K30/L15 - gällande regler - ersattes av ett system utan surv. I *tabell 9.5* redovisas dessa skattesatssänkningar för olika tidsperioder under 1980-talet.

Tabell 9.5 Möjliga skattesatssänkningar vid borttagande av surv för olika tidsperioder under 1980-talet. Startår = 1980. Procentenheter.

Slutår	-81	-82	-83	-84	-85	-86	-87	-88
	9,0	7,1	6,6	5,2	4,4	3,7	4,0	4,1

Som synes är de möjliga skattesatssänkningarna beroende av vilken tidsperiod som väljs. De höga talen för de första, korta perioderna torde bero på ofullkomligheter i hänsynstagande till utvecklingen under perioden före simuleringsperiodens början år 1980. Den tentativa slutsats som kan dras är att den möjliga skattesatssänkningen ligger i intervallet 4-5 procentenheter.

För att komplettera bedömningen kan man utgå från det samband som redovisades i avsnittet om struktureffekter och som avsåg survens inverkan på den effektiva skattebelastningen och betydelsen av förhållandet mellan utdelningsandelen och räntabiliteten på eget kapital. Utifrån uppgifterna i tabell 9.3 kan den genomsnittliga räntabiliteten på eget kapital under perioden 1980-1990 beräknas till 15,4 %. Om denna räntabilitetsnivå ses som representativ kan den möjliga skattesatssänkningen räknas fram för olika nivåer på utdelningsandelen (se *tabell 9.6*).

Tabell 9.6 Möjlig skattesatssänkning vid borttagen surv för olika nivåer på utdelningsandelen. Räntabilitet på eget kapital = 15,7 %. Procentenheter.

Utdelningsandelen	3 %	3,5 %	4 %
	5,2	4,9	4,6

Tabell 9.6 visar att den intäktsneutrala skattesatsen ligger mellan 24,8

och 25,4 % beroende på vilket antagande som görs om utdelningsandelen[9].

Som framgått av det föregående beror den möjliga skattesatssänkningen av bl.a. räntabilitetsnivån. Vid en låg räntabilitet ligger den effektiva skattebelastningen vid gällande regler över 25 % medan den vid högre räntabilitet kan ligga under 25 %.

För att bedöma utfallet för år 1993 är det nödvändigt att prognostisera räntabilitetsnivån. Av tabell 9.3 framgår att räntabiliteten på eget kapital uppgick till 12,2 % för år 1990 enligt senast tillgängliga totalstatistik från SCB (avseende icke-finansiella företag). Sedan år 1990 har emellertid lönsamheten försämrats. En viss förbättring torde dock inträffa mellan åren 1992 och 1993. Räntabiliteten för år 1993 torde ligga mellan 10 och 12 %.

Vid en räntabilitet på 10 % ligger den intäktsneutrala skattesatsen på 25,8 % och vid en räntabilitet på 12 % på 25,3 % (för K-survföretag vid en utdelningsandel på 3 %).

Sammanfattningsvis talar övervägandena i det föregående för att den möjliga skattesatssänkningen vid ett avskaffande av surven ligger mellan 4,2 och 5,2 procentenheter. Den intäktsneutrala skattesatsen skulle enligt detta ligga mellan 24,8 och 25,8 %, där den förra uppgiften avser ett mer långsiktigt tidsperspektiv med en genomsnittlig räntabilitet i nivå med 1980-talets medan den senare uppgiften avser ett kortare tidsperspektiv (1993).

Fråga uppkommer vilka effekter på statsbudgeten en skattesats på 25 % ger. Enligt de senaste bedömningarna från RRV kan inkomstskatten för juridiska personer (exkl. skatt på återförda uppskovsbelopp) beräknas uppgå till 16,3 miljarder kr för år 1993. Vid olika antaganden om den intäktsneutrala skattesatsen vid ett avskaffande av surven ger detta nya skattebaser enligt *tabell 9.7*.

Tabell 9.7 Nya skattebaser och budgeteffekter vid alternativa intäktsneutrala skattesatser 1993 och 1994. Ny skattesats = 25 %. Miljarder kr.

Intäktsneutral skattesats	24,8 %	25,8 %
Ny skattebas	65,8	63,3
Budgeteffekt	+0,1	-0,5

Den varaktiga budgeteffekten (vid en räntabilitetsnivå motsvarande genomsnittet för åren 1980-1990) uppgår alltså till ca + 0,1 mdr medan

[9]I tabell 9.6 förutsätts att företaget är ett K-survföretag. Om man i stället gör kalkylen för ett L-survföretag (se avsnitt 9.2) kan motsvarande skattesatssänkningar beräknas. Om man antar att lönesumman växer med 7 % per år - förenligt med exempelvis en sysselsättningstillväxt på 3 % och löneökningar på 4 % - ligger vid en räntabilitet på 15,7 % de intäktsneutrala skattesatserna på 24, 25 och 26 % vid ett förhållande mellan lönesumma och eget kapital på 2, 2,5 resp. 3.

den kortsiktiga effekten (vid en räntabilitet på 10 % 1993) visar ett budgetbortfall på ca 0,5 mdr. Som tidigare framgått är bedömningen förknippad med stor osäkerhet.

Ovanstående bedömning har avsett effekterna av sänkt skattesats och avskaffad surv för juridiska personer. Såvitt gäller enskilda näringsidkare och handelsbolag - där surven avskaffas samtidigt som skattesatsen på ökning av expansionsmedel sänks till 25 % - saknas möjlighet att göra motsvarande bedömning. Det finns dock skäl att anta att de båda åtgärderna balanserar varandra förhållandevis väl.

9.3.2 Förlustutjämning bakåt

Förslaget om utvidgning av möjligheterna till förlustutjämning innebär att företagen vid sidan av tidsmässigt obegränsad kvittning mot framtida överskott får möjlighet att kvitta årets underskott mot eventuella överskott under de tre närmast föregående beskattningsåren. De statsfinansiella effekterna av detta förslag är svåra att bedöma. Kunskaperna om växlingen mellan överskott och underskott mellan olika år och för olika branscher är starkt begränsade. Nedan redovisas en mycket grov, överslagsmässig bedömning baserad på aggregerade data.

I URF:s betänkande (tabell F.3, s. 484) anges att för perioden 1980-1986 utgjorde de aggregerade förlusterna (före dispositioner) för icke-finansiella företag 11 % av det aggregerade nettoresultatet. Om denna relation antas gälla även för framtiden (sett som genomsnitt över flera år) kan vid en aggregerad skattebas år 1993 på ca 65 miljarder kr (jfr tabell 9.7 i det föregående) de aggregerade förlusterna beräknas till ca 7 miljarder kr. Frågan är vilken den effektiva basminskningen blir, bl.a. med hänsyn till att företagen i annat fall kunnat spara förlust för kvittning mot framtida överskott.

Kortsiktigt uppkommer inget inkomstbortfall för det allmänna, eftersom förlustutjämning bakåt inte medges mot inkomster före år 1993. En varaktig effekt uppkommer dock efter ett antal år. Med den föreslagna tidsbegränsningen på 3 år gäller detta fr.o.m. inkomståret 1996. För att beräkna skatteeffekten krävs att hänsyn tas till bortfallet av förlustutjämning framåt. Bedömningen blir mycket osäker. Antar man emellertid att företagen i frånvaro av förlustutjämning bakåt skulle ha fått vänta i genomsnitt 3 år för kvittning mot framtida överskott - ett rimligt antagande vid konjunkturcykler på 5-6 år - kan nuvärdet av framtida basbreddningar beräknas. Därmed kan också den effektiva minskningen av skattebasen som ett resultat av förlustutjämning bakåt beräknas. Värderat vid 1993 års nivå blir skattebasminskningen ca 1,7 miljarder kr[10]. Vid en skattesats på 25 % blir därmed det varaktiga skattebortfallet drygt 0,4 miljarder kr per år.

[10]Vid en diskonteringsränta på 10 % ges nuvärdet av $7*(1-1/(1.1)^3)$.

9.3.3 Kvittning

Enligt förslaget medges kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst, dock med väsentliga begränsningar i olika avseenden. En begränsning gäller inriktningen på nystartad verksamhet genom att kvittning mot tjänst medges endast under de fem första åren. En annan begränsning är att underskott av fastighet i princip exkluderas genom regeln att kvittning inte medges om mer än hälften av tillgångarna i verksamheten utgörs av fastighet (underskott av fastighet som klassificerats som industribyggnad eller övrig byggnad vid fastighetstaxeringen får dock ingå i kvittningsunderlaget).

Begränsningarna i kvittningsrätten innebär att bedömningen av skatteeffekterna kan baseras på underskotten i det gamla inkomstslaget rörelse. Enligt senast tillgängliga taxeringsstatistiska undersökning från RRV, avseende inkomståret 1989, uppgick detta underskott till totalt 1,6 miljarder kr. Underskottens storlek detta år torde reflektera bl.a. de då gällande kvittningsreglerna enligt vilka underskott i rörelse kunde kvittas mot inkomst av tjänst. Vid en bedömning av underskottens storlek med de föreslagna reglerna bör emellertid beaktas begränsningen till nystartad verksamhet. Det saknas empiriskt underlag för att reducera nivån. Eftersom en betydande del av de registrerade underskotten torde avse underskott i gamla verksamheter bör dock nivån för de relevanta underskotten inte överstiga 1 miljard kr.

Vid en bedömning av de varaktiga skatteeffekterna bör beaktas dels den genomsnittliga marginalskatten i inkomstslaget tjänst, dels den genomsnittliga totala marginalskatten på inkomst av näringsverksamhet. Den senare faktorn är betydelsefull, eftersom näringsidkaren i frånvaro av kvittning mot inkomst av tjänst skulle ha kunnat spara underskottet för kvittning mot framtida överskott i förvärvskällan (mot sociala avgifter och inkomstskatt).

Vid en genomsnittlig marginalskatt på 31 % och med ett antagande om att 70 % av de aktiva näringsidkarna enbart betalar kommunalskatt blir den genomsnittliga marginalskatten i inkomstskatten 37 %. Den genomsnittliga marginalskatten på inkomst av näringsverksamhet - inkl. skattedelen av egenavgifterna - kan beräknas uppgå till 48,5 %[11].

I frånvaro av kvittning mot tjänsteinkomst kan näringsidkarna kvitta underskott mot framtida överskott i näringsverksamhet. Nettobudgeteffek-

[11]Följande antaganden görs. För personer som betalar enbart kommunalskatt utgörs skattedelen av egenavgifterna av den särskilda löneskatten (21,85 % eller vid en inklusiveberäkning ca 18 %), vilket vid en kommunalskatt på 31 % ger en total marginalskatt på 43,4 % (18 + 0,31*82). För personer som betalar statlig inkomstskatt men vars inkomst efter avgifter understiger 7,5 basbelopp är skattedelen av egenavgifterna densamma som för den tidigare gruppen, vilket ger en sammanlagd marginalskatt på 59,8 % (18 + 0,51*82). För personer med inkomster överstigande 7,5 basbelopp utgör egenavgifterna i sin helhet skatt (33,85 % eller vid en inklusiveberäkning ca 25 %), vilket ger en total marginalskatt på 63,4 % (25 + 0,51*75). Vid sammanvägningen av de olika marginalskatterna antas personer med inkomster över 7,5 basbelopp utgöra 10 % av hela gruppen medan personer med statlig inkomstskatt med inkomster under 7,5 basbelopp utgör 20 % av hela gruppen.

tens storlek vid kvittning mot inkomst av tjänst beror på hur lång tid som förflyter till dess att den alternativa kvittningen kan ske. Bedömningen blir osäker. Om den genomsnittliga tiden antas vara 5 år blir nettobortfallet, mätt i nuvärde, vid ett underskott på 1 miljard kr 7 % av underskottet[12], dvs. ca 70 milj. kr. Antas i stället att den genomsnittliga tiden är 3 år blir nettobortfallet 0,6 %, dvs. 6 milj. kr.

Effekten på kort sikt blir betydligt större genom att den kompenserande basbreddningen genom bortfall av kvittning mot framtida överskott slår igenom först med viss tidsfördröjning. Den kortsiktiga effekten överensstämmer med den minskade skatten på tjänsteinkomster, vilken vid ett underskott på 1 miljard kr utgör 370 milj. kr.

Sammanfattningsvis kan det varaktiga inkomstbortfallet på grund av utökad kvittningsrätt beräknas bli högst 0,1 miljarder kr per år. Effekten på kort sikt blir ca 0,4 miljarder kr.

9.3.4 Avveckling av surv

Förslaget innebär att survavsättningar vid 1993 års taxering återförs med lika delar under de tio därpå följande taxeringarna. En finansiell beräkning förutsätter en bedömning av storleken på survavsättningarna vid 1993 års taxering. Av naturliga skäl är denna okänd. Däremot finns vissa möjligheter att skatta storleken på survavsättningarna i 1991 års bokslut (1992 års taxering).

För de icke-finansiella företagen har utredningen låtit göra ett särskilt, preliminärt uttag ur en viss del av SCB:s finansstatistik avseende år 1991. Insamlingen och granskningen av statistiken - som avser företag med mer än 50 anställda - var inte slutförd vid uttaget (SCB:s publicering avseende identiska industriföretag sker i augusti 1992). Det innebär att uppgifterna är förknippade med stor osäkerhet och att de kan komma att revideras senare.

Av det särskilda uttaget framgår att survavsättningarna i 1991 års bokslut uppgick till 18,2 miljarder kr för totala gruppen företag (SNI 1-9), medan motsvarande uppgift för SNI 2+3 (dvs. i princip industrin) var 12 miljarder kr. Dessa uppgifter avser gruppen preliminärgranskade företag som fanns i statistiken även år 1990. Dessa utgjorde en mindre del av totalpopulationen företag år 1990. Genom uppräkning med användning av resultat- och balansräkningsdata[13] kan survavsättningarna i 1991 års bokslut uppskattas till ca 41 miljarder kr (för SNI 1-9), varav ca hälften är hänförligt till industrin.

[12]Med ett underskott på U gäller att skattebortfallet ges av (0,37 - 0,485/(1.1)T)*U, där T är tiden fram till dess att kvittning mot överskott i näringsverksamhet kan ske.

[13]Uppräkningen har skett genom användande av andelarna för de identiska företagen år 1990 i förhållande till totalpopulationen med avseende på resultat före bokslutsdispositioner och skatt, summa eget kapital, summa obeskattade reserver och balansomslutning.

Utifrån uppgifter i bankernas årsredovisningar kan survavsättningarna för bankerna i 1991 års bokslut uppskattas till ca 21 miljarder kr. För skadeförsäkringsföretagen kan avsättningarna beräknas uppgå till ca 5 miljarder kr.

Vid sidan av fastighetsförvaltning - som inte omfattas av SCB:s finansstatistik - torde ovanstående uppgifter täcka den helt dominerande delen av gjorda survavsättningar vid 1992 års taxering. Vid en sammanfattande bedömning är det rimligt att anta att de totala survsättningarna uppgick till ca 70 miljarder kr. Därvid har dock inte beaktats survavsättningar gjorda av enskilda näringsidkare och handelsbolag, där uppgifter för närvarande saknas.

Den fortsatt svaga lönsamhet för företagen som kan förutses för år 1992 torde i princip innebära att de för utredningen relevanta survavsättningarna vid 1993 års taxering har ungefär samma storleksordning. En viss uppjustering är dock motiverad, eftersom man i vissa koncerner avstått från att göra maximala survavsättningar vid 1992 års taxering. Detta innebär att det finns ett extra utrymme för avsättningar vid 1993 års taxering. Mot bakgrund av detta antas survavsättningarna vid denna taxering uppgå till 75 miljarder kr.

Med en återföringstid på 10 år kommer varje år vid taxeringarna 1994-2003 återföringsbeloppet att uppgå till 7,5 miljarder kr. Vid en skattesats på 25 % ger detta en budgetförstärkning på ca 1,9 miljarder kr per år. Detta är förslagets likviditetseffekter under de 10 återföringsåren. Den varaktiga budgetförstärkningen ges i stället av räntan på de nuvärdesberäknade framtida skatteeffekterna. Vid en ränta på 10 % uppgår denna bestående budgeteffekt till 1,3 miljarder kr per år.

9.3.5 Sänkt skatt på kvarvarande uppskovsbelopp

Vid - i normalfallet - 1992 års taxering har det fastställts ett särskilt uppskovsbelopp, svarande mot skillnaden mellan gamla reserver (lagerreserver, resultatutjämningsfond m.m.) och det första årets survsättning. Enligt lagen (1990:655) om återföring av obeskattade reserver skall uppskovsbeloppet tas upp till beskattning med minst 25 % vid 1992 års taxering och med minst 50 % vid 1993 års taxering. Vid övergången till de föreslagna nya reglerna kommer följaktligen ca 50 % av uppskovsbeloppen att finnas kvar. Denna del av uppskovsbeloppen kommer att skattas av till den nya, lägre skattesatsen på 25 %, vilket ger ett budgetbortfall i förhållande till gällande regler (30 % effektiv beskattning i stället för 23 %[14]).

[14]Ett exempel kan illustrera. Ett kalenderårsföretag hade i 1990 års bokslut tillgångar på 2000, gamla reserver på 1000 och ett eget kapital på 1000. Detta ger vid 1992 års taxering en maximal survavsättning på 555 (0,3*(2000 - 0,15*1000)), vilket ger ett uppskovsbelopp på 445. Företaget antas under åren 1991 och 1992 sakna normal vinst. Om återföring görs med en fjärdedel vid vardera 1992 och 1993 års taxeringar kommer företaget i 1992 års bokslut (skatten på återföringsbeloppet vid 1993 års taxering eliminerad) att ha tillgångar på 1934,6, survsättning på 559,9, kvarvarande uppskovsbelopp på 222,5 och ett eget kapital på 1152,2. Vid oförändrade regler blir skatten på kvarvarande uppskovsbelopp approximativt 30 % (29,9 %). Den effektiva

Enligt RRV:s senaste bedömning beräknas skatten på de totala uppskovsbeloppen uppgå till ca 23 miljarder kr. Detta ger en skatt på kvarvarande uppskovsbelopp på 11,5 miljarder kr vid 1994 års taxering. Skattesatssänkningen till 25 % ger därmed ett totalt, temporärt skattebortfall på 1,9 miljarder kr, fördelat med vardera ca 1 miljard kr för åren 1993 och 1994. Den varaktiga budgeteffekten - räntan på de nuvärdesberäknade skattebeloppen (räntesats 10 %) - blir - 0,2 miljarder kr per år.

9.3.6 En sammanfattande redovisning

I detta avsnitt sammanfattas de budgeteffekter som beräknats i föregående avsnitt för de olika delförslagen. I *tabell 9.8* redovisas de olika effekterna, uppdelade i dels varaktiga (långsiktiga) effekter, dels effekter på kort sikt. För innebörden av de olika effekterna hänvisas till de tidigare avsnitten.

Tabell 9.8 Varaktiga och kortsiktiga budgeteffekter för den konsoliderade offentliga sektorn av föreslagna regler.
Miljarder kr.

	Varaktig effekt	Kortsiktig effekt
Slopad surv/sänkt skattesats	+0,1	-0,5
Förlustutjämning bakåt	-0,4	0
Kvittning	-0,1	-0,4
Avveckling surv	+1,3	+1,9
Sänkt skatt på uppskovsbelopp	-0,2	-1,0
Summa	**+0,7**	**0**

Den varaktiga budgeteffekten innebär alltså en budgetförstärkning på 0,7 miljarder kr per år. I ett kortare tidsperspektiv gäller däremot att förslagen balanserar varandra i finansiellt avseende. Det bör återigen framhållas att flera av beräkningarna är förknippade med stor osäkerhet. Givet denna osäkerhet innebär beräkningarna att utredningens förslag i den föreliggande etappen av arbetet jämte modellen för kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst inte bara är långsiktigt totalfinansierade utan även ger ett årligt överskott på 0,7 miljarder kr. Kostnaden för ett system med periodiseringsfonder behandlas i nästa avsnitt.

skatten på uppskovsbeloppen är alltså inte ca 23 % (som vid avsättning till K-surv). Detta beror på att återföringsreglerna och övergångsreglerna i survlagen (där 15 % av gamla reserver vid 1992 års taxering betraktas som skuld i survsammanhang och där 30 % av uppskovsbeloppet före återföring av årets del betraktas som skuld) inte ger någon ökning av K-surv under återföringsperioden beroende på återförda uppskovsbelopp (annat än mellan 1992 och 1993 års taxering). Vid de föreslagna reglerna blir den effektiva skattesatsen 25 %.

9.3.7 Periodiseringsfonder

Den statsfinansiella kostnaden för periodiseringsfonder beror enligt utredningens uppfattning av tre element, nämligen *dels* räntesatsen på den skattekredit som en periodiseringsfond medför, *dels* statens förluster på skattekrediterna, *och dels* det förhållandet att periodiseringsfonder med längre maximitid än den treåriga explicita förlustutjämningen bakåt ger en viss tillkommande möjlighet till förlustutjämning bakåt.

Räntesatsen bestäms av den särskilda intäkt som skall tas upp vid taxeringen enligt modellen i avsnitt 5.3. Med en schablonintäkt motsvarande ingående periodiseringsfond multiplicerad med statslåneräntan med tillägg av fem procentenheter uppkommer en varaktig budgetförstärkning motsvarande skatten på 5 % av fondavsättningen. Vid fondavsättningar på 10 miljarder kr (se nedan) blir budgetförstärkningen 0,125 miljarder kr.

Kreditförlusterna uppkommer genom att företag kommer på obestånd. Vid första påseende kunde det tänkas förhålla sig så att staten kan kompensera sig för kreditförlusterna genom att sätta räntesatsen tillräcklig högt. Som påpekas av Fölster (*bil. 2*) medför emellertid en högre räntesats relativt sett större förluster beroende på att den genomsnittliga kvaliten på de företag som kommer att utnyttja periodiseringsfonder sjunker. Det är svårt att bedöma kreditförlusternas storlek. Vid fondavsättningar på 10 miljarder kr uppgår skattekrediten till 2,5 miljarder kr. Med hänsyn tagen till det just refererade argumentet om en negativ selektion av företag kan de årliga kreditförlusterna komma att uppgå till 10 %, dvs. 0,25 miljarder kr.

Kostnaden för den tillkommande möjligheten till förlustutjämning bakåt har redan beaktats vid beräkningen av inkomstbortfallet på grund av förlustutjämning bakåt.

Utredningen har i avsnitt 5.2.1 funnit att ett system med periodiseringsfonder inte möjliggör ett effektivare utnyttjande av de skattemässiga avskrivningsreglerna utöver vad som följer av *dels* möjligheten till förlustutjämning bakåt, *dels* möjligheten att finansiera utdelningar genom beskattade reserver. Det har dock hävdats att en sådan effekt kan uppkomma. Detta ger i så fall en varaktig reduktion av skattebasen. Storleken på denna är svår att bedöma men kan illustreras med ett räkneexempel. Vid årliga inventarieanskaffningar på ca 100 miljarder kr ger en förbättring av nuvärdet av framtida skattemässiga avskrivningar med en procentenhet en minskad skattebas på 1 miljard kr, vilket ger ett skattebortfall på 0,25 miljarder kr.

En sammanfattande värdering ger vid handen att den varaktiga statsfinansiella kostnaden av periodiseringsfonder enligt modellen i avsnitt 5.3 kan uppgå till drygt 0,1 miljarder kr per år. För det fall metoden medger ett effektivare utnyttjande av de skattemässiga avskrivningsreglerna kan kostnaden bli betydligt högre.

Vid ett införande av periodiseringsfonder uppkommer kassamässiga budgeteffekter av ett mer temporärt slag genom det skattebortfall som blir följden av att ett års avsättning överstiger skatten på den påförda

räntan. Vid avsättningar på 100 blir skattebortfallet 25 vid en skattesats på 25 %. Nästföljande år blir vid en ränta på 15 % skatten 3,75.

I *tabell 9.9* redovisas en bedömning av budgeteffekterna av ett system med periodiseringsfonder enligt modellen i avsnitt 5.3. Periodvalet innebär att man fångar in effekterna t.o.m. det år kvarvarande avsättningarna för inkomståret 1993 tvångsmässigt återförs till beskattning. Vid beräkningarna har följande antaganden gjorts. Baserat på RRV:s bedömning av inkomstskatten från juridiska personer för år 1993 och med hänsyn till att survavsättningar inte är möjliga kan basen för avsättningar (exkl. återföring av surv) beräknas uppgå till 65 miljarder kr. För perioden antas basen öka med 10 % per år (ett antagande om större tillväxt ger ett sämre budgetutfall och vice versa).

Utnyttjandegraden för periodiseringsfonder antas uppgå till ca 48 %. Simuleringar redovisade i URF:s betänkande tyder på ett utnyttjande av survsystemet på 70-80 % av maximalt utnyttjande. Den förhållandet att räntesatsen för skattekrediten i utredningens modell bestämts så att kostnaden skall bli densamma som kostnaden för externt riskkapital torde reducera utnyttjandegraden under denna nivå[15].

Gjorda avsättningar antas återföras med 15 % per år under år 1-5 och resterande del (25 %) återföras år 6.

Återförda avsättningar antas beskattas effektivt till 70 %. Därvid har hänsyn tagits till dels kreditförluster (10 %), dels avsättningar på återförda belopp efter kreditförluster [13 % (0,9 x 0,48 x 30)]. Därutöver minskar den effektiva skatten genom att periodiseringsfonder medger viss förlustutjämning bakåt utöver den av utredningen föreslagna explicita förlustutjämningen bakåt.

Statslåneräntan antas uppgå till 10 %.

I tabellen redovisas budgeteffekterna för de enskilda åren. Vidare anges effekterna på skattebasen av de årliga avsättningarna, nettoeffekterna på skattebasen av återförda avsättningar samt storleken av schablonintäkten. För att belysa känsligheten för antagandet om den andel av återförda belopp som beskattas (70 %) redovisas längst ner i tabellen inom parentes budgeteffekterna om återförda avsättningar i stället antas beskattas till 100 %. För de första åren är avvikelserna marginella, dock uppkommer positiva budgeteffekter något tidigare.

Av tabellen framgår att under de första åren ger ett system med periodiseringsfonder ett årligt skattebortfall på ca 2 miljarder kr. Skattebortfallet minskar därefter fram till år 1999, då en tvångsmässig återföring av kvarvarande avsättningar ur 1993 års vinster sker. Vid en lägre ränta på avsättningar än enligt modellen ökar utnyttjandet av systemet, vilket skulle förstärka inkomstbortfallet på kort sikt.

[15]Den nivå som valts bygger på antagandet att en ränta för periodiseringsfonder överstigande statslåneräntan + en procentenhet - som antas avspegla den relevanta låneräntan - reducerar utnyttjandegraden i proportion till den procentuella avvikelsen mellan räntan för periodiseringsfonder och statslåneräntan + en procentenhet.

Tabell 9.9 Effekter på skattebasen och budgeteffekter för inkomståren 1993-1999 vid ett system med periodiseringsfonder. Andel beskattad pfåterföring 70 %. Miljarder kr.

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Minskad bas pfavsättning	- 9,3	-10,2	-11,3	-12,4	-13,6	-15,0	-16,5
Basbreddning återföring mm	0	+ 0,9	+ 2,2	+ 3,5	+ 5,1	+ 6,9	+ 9,0
Schablonintäkt	0	+ 1,4	+ 2,7	+ 4,0	+ 5,1	+ 6,2	+ 7,2
Summa basförändringar	- 9,3	- 7,9	- 6,4	- 4,9	- 3,4	- 1,9	+ 0,3
Budgeteffekt	- 2,3 (- 2,3	- 2,0 - 1,9	- 1,6 - 1,4	- 1,2 - 0,9	- 0,8 - 0,5	- 0,5 - 0,1	- 0,1 + 0,6)

9.4 Effekter för skatteförvaltningen

Enligt direktiven bör utredningen redovisa - utom ekonomiska effekter - även förslagens effekter för skatteförvaltningen. Följande observationer kan göras.

1. En avvecklig av surven skulle i betydande utsträckning förenkla företagsbeskattningen.

2. En sänkning av bolagsskattesatsen skulle minska lönsamheten av olika skatteplanerande åtgärder.

3. Ett införande av förlustutjämning bakåt verkar i komplicerande riktning. Genom att förlustutjämningen bakåt sker genom utnyttjande av befintliga system för taxering och uppbörd är den tillkommande komplikationen begränsad.

4. I fråga om spärregler för förlustutjämning innebär förslaget *dels* att de särskilda fåmansbolagsreglerna och skalbolagsregeln tas bort, *dels* att generella regler för förlustutjämning införs. De förra åtgärderna verkar i förenklande riktning, de senare i komplicerande. Det är inte givet vilken kraft som överväger. I ett kortare tidsperspektiv och särskilt med hänsyn till kapitaltillskottsspärren är utredningen dock benägen att anse att de föreslagna spärreglerna ställer större krav på tillämpningen än de gällande reglerna. Med utgångpunkten att reglerna tillämpas med omdöme vid revisioner m.m. torde dock de tillkommande kraven på skatteförvaltningen vara begränsade.

5. Modellen för kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst ökar betydelsen av klassificeringen av en näringsverksamhet som aktiv eller passiv. Den medför även att det får ökad betydelse om en verksamhet skall klassificeras som näringsverksamhet eller hobby. Det kan befaras att de gränsdragningar som aktualiseras i de nämnda hänseendena kommer att leda till taxeringsprocesser.

6. Utredningens modell till periodiseringsfonder får anses förhållandevis enkel. Ett införande av periodiseringfonder skulle såtillvida ställa endast begränsade krav på skatteförvaltningen. En generell invändning

mot obeskattade reserver är emellertid att de obehörigen kan utnyttjas genom s.k. skalbolagsaffärer vilka belastar skatteförvaltningen m.fl. (jfr avsnitt 5.2.1).

Sammanfattningsvis skulle enligt utredningens uppfattning de av utredningen föreslagna åtgärderna - punkerna 1-4 - sammantaget klart minska kraven på skatteförvaltningen. Med utgångspunkt i utredningens förslag verkar åtgärder enligt punkterna 5 och 6 i komplicerande riktning.

10 Författningskommentar

Förslagen avseende lagen om periodiseringsfonder samt 33 § 3 mom. och 46 § 1 mom. KL visar utredningens uppfattning om hur modellerna i avsnitten 5.3 och 7 bör utföras i lagtext. Som framgår av de nämnda avsnitten anser utredningen att lagen om periodiseringsfonder inte bör införas resp. tar utredningen inte ställning till om den aktuella ändringen av KL bör göras.

Vid upprättandet av lagförslagen har hänsyn tagits till förslagen i Neutral företagsbeskattning.

Ändringar i KL, SIL och andra författningar av formell eller närmast formell natur har inte utförts.

Förslaget om avskaffande av surven medför att de i Neutral företagsbeskattning föreslagna lagarna om räntefördelning och expansionsmedel måste kompletteras med definitioner av kapitalunderlag.

10.1 Lagen om avdrag för underskott av näringsverksamhet

Motiven finns i avsnitten 3, 4 och 6.

2 §

Något krav på yrkande av den skattskyldige uppställs inte. Avdrag skall således medges ex officio.

4 §

Första och *tredje styckena* motsvarar nuvarande 26 § andra och tredje styckena KL. Av förslagen i Neutral företagsbeskattning följer att 25 § 11 mom. och 26 § 9 mom. SIL upphör att gälla. De nuvarande bestämmelserna i 33 § 3 mom. KL har flyttats till 46 § 1 mom. KL. I det senare lagrummet har även tagits in de föreslagna reglerna om kvittning av underskott av aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande punkt 1 första stycket av anvisningarna till 26 § KL. Ett förtydligande har gjorts av innebörd att hinder för avdrag inte föreligger i fråga om underskott som uppkommit efter det att en konkurs i vilken borgenärerna inte erhållit full betalning avslutats.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande punkt 1 andra stycket av anvisningarna till 26 § KL. I enlighet med vad som följer av avsnitt 6.3.10 har en ändring skett som medför att rätten till avdrag begränsas endast såvitt avser sådan del av underskott som motsvarar de genom ackordet bortfallna skulderna. Med hänsyn till förslaget om förlustutjämning bakåt har spärren utvidgats till att avse även fallet att den skattskyldige erhållit ackord under något av de två beskattningsåren närmast före det aktuella beskattningsåret. Bestämmelsen har vidare anpassats till förslaget i Neutral företagsbeskattning om avskaffande av förvärvskälleindelningen.

9 §

Vid emission med lika rätt för aktieägarna förändras i princip inte ägarförhållandena i bolaget. Ett undantag avseende sådan emission har därför gjorts i *sista stycket*. Reglerna i övrigt i stycket syftar till att hindra kringgåenden.

11, 12, och 14 §§

Följande exempel illustrerar bestämmelserna.

Beskattningsår 1
Det aktuella företaget har ett underskott på 100.

Beskattningsår 2
Företaget utgör strukturföretag i en strukturändring. Företaget erhåller ett nytt kapitaltillskott på 600. Den schablonmässigt beräknade avkastningen på tillskottet utgör 60 (gäller även senare beskattningsår).

Inkomst/underskott före avdrag för gammalt underskott	120
Avdrag för gammalt underskott (120-60)	60
Ej medgett avdrag för gammalt underskott (100-60)	40
Inkomst/underskott efter avdrag för gammalt underskott	60

Beskattningsår 3

Inkomst/underskott före avdrag för gammalt underskott	-30
Avdrag för gammalt underskott	0
Ej medgett avdrag för gammalt underskott (jfr 14 §)	40
Inkomst/underskott efter avdrag för gammalt underskott	-30

Beskattningsår 4

Inkomst/underskott före avdrag för gammalt underskott	115
Avdrag för gammalt underskott ((115-60) > 40)	40
Ej medgett avdrag för gammalt underskott	0
Inkomst/underskott efter avdrag för gammalt underskott	75

Ikraftträdande

Av bestämmelsen om att lagen skall tillämpas första gången vid 1994 års taxering följer att avdrag för underskott bakåt inte medges mot inkomster under beskattningsår för vilket taxering sker år 1993 eller tidigare.

10.2 Kommunalskattelagen (1928:370)

25 §

Paragrafen har justerats som en konsekvens av att 26 § upphävs och regler om avdrag för underskott tas in i en särskild lag. Vidare har en anpassning skett till förslaget i Neutral företagsbeskattning om att avskaffa indelningen i förvärvskällor.

46 § 1 mom.

Motiven för bestämmelserna finns i avsnitt 7.3.

10.3 Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

2 § 4 mom.

I lagrummet finns regler om kontinuitet vid vissa fusioner. *Åttonde stycket* har ändrats så att regleringen inte längre omfattar underskott enligt 26 §. En motvarande reglering har tagits in i 15 § den föreslagna lagen om avdrag för underskott av näringsverksamhet. Efter ändringen omfattar lagrummet endast underskott avseende förlust på vissa aktier m.m. som inte får räknas av mot företagets övriga inkomster.

3 § 13 mom.

Ändringen i *första stycket* innebär att s.k. slutavdrag får göras endast i den mån avdrag för underskott inte medges enligt tredje stycket, som allmänt avdrag eller som avdrag för underskott mot inkomst under tidigare beskattningsår.

I *tredje stycket* har gjorts ändringar motsvarande dem i första stycket.

Nuvarande fjärde stycket har tagits bort som en följd av att bestämmelserna i 33 § 3 mom. KL flyttats till 46 § 1 mom. KL och av förslaget i Neutral företagsbeskattning att i inkomstslaget näringsverksamhet ta upp reavinst vid avyttring av näringsfastigheter och bostadsrätter o.d. i näringsverksamhet.

Ändringarna i *fjärde stycket* (nuvarande femte) beror på att de nuvarande bestämmelserna i anvisningarna till 26 § förts över till lagen om avdrag för underskott av näringsverksamhet.

10.4 Uppbördslagen (1953:272)

69 § 2 mom.

I *första stycket* införs ett undantag från regeln att restitutionsränta skall utgå vid återbetalning av skatt m.m. I den mån återbetalningen beror på att reglerna om förlustutjämning bakåt tillämpas skall restitutionsränta inte utgå. Bestämmelsen motiveras i avsnitt 3.2.

Särskilt yttrande av sakkunnige Lodin

1991 års skattereform innebar att den svenska företagsbeskattningen förbättrades betydligt med lägre skattesats, förenklade regler, mindre skattekilar, större neutralitet men ändå med en betydande flexibilitet inbyggd i systemet. Reformen innebar dock inte någon sänkning av företagssektorns effektiva skattebelastning. Företagen, som i huvudsak är mycket positiva till det nya systemet, håller som bäst på att anpassa sig till dess ekonomiska effekter.

Systemet innebär vidare en skattesats som ur internationell synvinkel är låg, men inte så utmanande låg att utländska reaktioner behöver förväntas. Surven ger en skattelindring för fonderade vinstmedel, som förbättrar ställningen för eget kapital, ökar företagens soliditet, ger ett visst inflationsskydd och ökar flexibiliteten i systemet. Survens anknytning till eget kapital i stället för till speciella tillgångar eller ínvesteringar utgör en förbättring jämfört med tidigare reserveringssystem. Surven har dock genom sin utformning blivit alltför komplicerad. Det finns dock möjligheter till betydande förenklingar särskilt vad gäller beräkningen av koncernernas survunderlag.

Sammantaget innebär detta att det svenska företagsskattesystemet står sig gott vid en internationell jämförelse.

Mot den bakgrunden krävs det starka skäl och betydande funktionella förbättringar för att så snart efter en så genomgripande reform återigen företa större förändringar av systemet. Även om goda skäl talar för att gå vidare på vägen mot sänkta skattesatser och fortsatta basbreddningar uppfyller det av utredaren framlagda förslaget till förändrad företagsbeskattning långt ifrån de krav som måste ställas på en sådan förändring. Förslaget synes medföra ökad skattebelastning, högre kapitalkostnader, mindre flexibilitet och synes systematiskt missgynna de mindre företagen. Förslaget måste därför bestämt avvisas såvida det inte kompletteras med de ytterligare förändringar som i det följande föreslås. Däremot kan förslagen till s.k. förlust carry-back, förändrade spärregler för förlustutjämning och förlustkvittning vid enskild näringsverksamhet, som i huvudsak medför förbättringar jämfört med nuvarande system, i sina huvuddrag tillstyrkas. På några väsentliga punkter måste förslagen dock förändras.

På grund av de snäva tidsramarna har utredningsarbetet fått bedrivas under extrem brådska. Arbetet har också försvårats av att utredaren icke varit beredd att i något väsentligt avseende beakta de erfarenheter från

verkligheten som framförts från näringslivet eller rucka på de ursprungliga uppfattningar med vilka han gått in i utredningsarbetet.

Utredningsförslagets ekonomiska effekter

Några statistiska uppgifter om det ekonomiska utfallet av 1991 års skattereform för företagen eller för statsfinanserna finns ännu inte. Detta medför att det är svårt att bilda sig en klar uppfattning om utredningsförslagets effekter. Därför blir det nödvändigt att basera slutsatserna på äldre material, teoretiska modellberäkningar och på stickprovsundersökningar.

Enligt beräkningarna i kapitel 9 skulle den neutrala skattesatsen vid den av utredningsmannen föreslagna bolagsskattekonstruktionen uppgå till 24,8% med utgångspunkt från den genomsnittliga lönsamheten 1980-90 på 15,4% avkastning på eget kapital och en utdelning på 3% av eget kapital. Enligt utredningens beräkningar ökar skattebelastningen för alla företag med en bättre lönsamhet än 14% av egna kapitalet på omläggningen. Det betyder att företag med en tillfredsställande lönsamhetsnivå förlorar, eftersom 14% kapitalavkastning, vilket understiger dagens allmänna låneräntenivå, måste betraktas som klart otillfredsställande.

Mindre företag har i allmänhet en mycket låg utdelningsandel på grund av ofördelaktiga skatteregler men främst på grund av att fonderade vinstmedel i allmänhet utgör dessa företags enda riskkapitalkälla för tillväxt. Om utdelningsantagandet justeras ned från antagna 3% till 2,5% av egna kapitalet sjunker den statsfinansiellt neutrala skattesatsen till 24,5% och vid 2% utdelning till 24,2%. Den kortsiktiga effekt som redovisas i utredningen och som skulle kunna leda till ett visst statsfinansiellt bortfall bygger på den förväntade mycket dåliga lönsamheten 1993. Det torde emellertid vara fel att låta den långsiktiga skattenivån påverkas av lönsamheten under den värsta ekonomiska krisen sedan 1930-talet.

En stickprovsundersökning, som Industriförbundet låtit göra, visar att 7 av 11 tillfrågade företag skulle få ökad skattebelastning jämfört med nuvarande skattesystem. Såväl stora som små företag ingår i urvalet. Då beräkningarna visat sig vara förenade med mycket stora svårigheter och resultaten därför inte är riktigt jämförbara kan endast mycket försiktiga slutsatser dras av utfallet. Resultatet måste dock ses som en allvarlig varningssignal.

Tabell 9:1 i utredningen visar att utredningsförslaget leder till marginellt men dock höjda kapitalkostnader för investeringar, när endast bolagsskatten medräknas. Också kapitalkostnadsberäkningar, som Industriförbundet gjort och som beaktar aktieägarbeskattningen (tabell 1), visar samma tendens.

Jämförelse mellan skattesystem när privatperson är finansiär

Inflation: 5 %
Finansiärens reala avkastningskrav: 1 %

	Förmögenhetsskatt slopad Kapitalinkomstskatt 25 % Bolagsskatt 30 % + SURV	Förmögenhetsskatt slopad Kapitalinkomstskatt 25 % Bolagsskatt 25 %, ej SURV
Genomsnittlig real kapitalkostnad	3,0	3,4
Spridning i kapitalkostnad (standardavvikelse)	1,3	1,3

Slutsatsen av dessa olika indikationer, var för sig inte fullt tydliga, torde ändock vara att utredningsförslaget leder till en ökad skattebelastning för bolagssektorn och att detta särskilt gäller de mindre företagen på grund av skattebelastningens känslighet för utdelningsnivån. Regeringen har i regeringsprogrammet, i budgetpropositionen och i en rad olika sammanhang framhållit de mindre företagens ökade betydelse för Sveriges framtida tillväxt och företagsutveckling och vikten av att företagsklimatet för de mindre företagen förbättras. Det föreliggande förslaget skulle få direkt motsatta effekter.

Inte heller den allmänna höjningen av företagsskattebelastningen eller kapitalkostnadshöjningen är acceptabel. Det är således uppenbart att utredningsförslaget måste justeras så att dessa effekter inte uppstår. I annat fall måste näringslivet ställa sig avvisande till den föreslagna skattesatssänkningen.

En längre gående skattesatssänkning än till 25% är emellertid knappast möjlig främst av internationella hänsyn. I stället får skattebelastningen finkalibreras med andra åtgärder. Förslag till sådana åtgärder, särskilt inriktade på de mindre företagen, vilket också ger till effekt en bättre flexibilitet i systemet, framläggs nedan. I sammanhanget måste också beaktas den betydande likviditetsbelastning och riskkapitalavtappning som återföringen till beskattning av bolagens tidigare obeskattade reserver medför.

Mitt förslag till förändrad bolagsbeskattning

Som ett led i arbetet på 1991 års skattereform framlade Industriförbundet i april 1987 ett program för reformerad företagsbeskattning, som sedan i väsentliga avseenden kom att ligga till grund för 1991 års företagsskattereform. Programmet innehöll också följande ytterligare inslag:

* Bolagsskattesats 25%
* LIFO-varulagervärdering
* Förlust carry-back
* Periodiseringsfonder
* Nuvärdeavskrivning

Införandet av LIFO vid varulagervärderingen är inte aktuellt i detta sammanhang. Den statsfinansiella kostnaden härför motsvaras ungefär av att det s.k. Annell-avdraget behölls.

En sänkning av bolagsskattesatsen till 25% ligger således i linje med vad näringslivet anser önskvärt under förutsättning att systemet också kombineras med tillräcklig flexibilitet på det sätt som 1987 års program medför. Om man bortser från införandet av LIFO kan man också konstatera att övriga föreslagna åtgärder låg inom ramen för en statsfinansiellt neutral skattesats på 25%. Av olika skäl var politikerna vid skattereformens genomförande inte beredda att sänka skattesatsen till 25%. I stället infördes som ett balanserande instrument den s.k. surven, som delvis också fyllde de uppgifter som förlust carry-back och periodiseringsfonden var avsedda för. När nu skattesatsen föreslås sänkt till 25% och surven föreslås avskaffad, samtidigt som förlust carry-back införs, aktualiseras, som också framgår av utredningsdirektiven, införandet av periodiseringsfonder och nuvärdeavskrivning för att åstadkomma önskvärd flexibilitet i systemet och för att finkalibrera skattetrycket. Därutöver krävs ytterligare åtgärder till stöd för de minsta företagen i form av en begränsad lönebaserad reserv.

Mitt förslag till förändring av bolagsskattesystemet innebär därför följande:

* Bolagsskattesats 25%
* Periodiseringsfonder, som högst får uppgå till 30% av de senaste sex årens skattepliktiga vinst och där skattekrediten på grund av avsättningen belastas med motsvarigheten till en nettoräntebelastning efter skatt uppgående till 75% av statslåneräntan
* Nuvärdeavskrivning, avskrivningsprocent 90%
* Förlust carry-back 3 år
* Lönereserv, uppgående till 20% av årets lönesumma dock högst 40 basbelopp
* Upplösning av surven under 10 år från och med året efter det att uppskovsbeloppen i sin helhet återförts till beskattning.

Periodiseringsfonder

Mitt förslag till periodiseringsfonder sammanfaller i stora delar med det av utredningen i avsnitt 5.3 presenterade förslaget till periodiseringsfond och behöver i dessa avseenden inte utvecklas vidare här.

Förslaget innebär att bolagen får göra en avdragsgill avsättning till periodiseringsfond med högst 30% av sin skattepliktiga vinst före avsättningen. Varje års avsättning hålls avskild. Fondavsättningen är en fri reserv, som kan disponeras och återföras till beskattning efter den skattskyldiges bestämmande(exempelvis för att användas för att balansera avskrivning av nyförvärvade tillgångar, täcka förlust, hålla en jämn vinstnivå, etc). Har ett års fond inte återförts i sin helhet till beskattning

senast sjätte året efter det avsättningen skedde, skall återstående del då återföras till beskattning och ingå i den skattepliktiga vinsten. Återföringen ingår därmed i underlaget för det årets fondavsättning. Härigenom utjämnas de fluktuationer av de samlade fondernas storlek som beror på vinstvariationer. De sammanlagda periodiseringsfonderna uppgår således högst till de senaste sex årens avsättningar. Reserveringen är på så sätt tidsbegränsad.

Motivet för införande av ett system med periodiseringsfonder är att öka flexibilteten i skattesystemet, inte att ge företagen en skatteförmån i form av en räntefri skattekredit. Därför är tanken såväl här som i Industriförbundets förslag från 1987 att företagen inte skall få disponera skattekrediten utan att belastas med en kostnad motsvarande en ränta på skattekrediten. Denna kostnad bör för att i princip vara statsfinansiellt neutral motsvara statslåneräntan.

I utredningen föredrar utredaren att betrakta periodiseringsfonderna som jämställt med riskkapital ur företagens synvinkel, varför utredaren vill belasta företagen med en kostnad motsvarande avkastningskravet på eget kapital. Härigenom skulle en vinst uppstå för staten. Som utredaren påpekar är periodiseringsfonderna attraktiva för företagen endast under förutsättning att kostnaden är måttlig. Mot den bakgrunden är utredarens förslag i denna del anmärkningsvärt. Enligt min uppfattning saknas bärkraftiga skäl att sätta kostnaden högre än statslåneräntan. Även denna nivå medför komplikationer eftersom företagens räntekostnader normalt är avdragsgilla medan ränteinkomsterna är skattefria för staten. Detta innebär en assymetri som medför att företagen antingen belastas med en kostnad som är högre än nettokostaden efter skatt för motsvarande ränta om nivån sätts med utgångspunkt från statens intäkter av räntor, eller att staten får en mindre intäkt än vad statslåneräntenivån skulle ge, om utgångspunkten är företagens nettoränta efter skatt.

Som framhållits ovan torde utredningsförslaget medföra en viss höjning av företagens skattebelastning, varför en justering av skattebelastningen bör åstadkommas med hjälp av periodiseringsfondssystemet. En nedsättning av den kostnad som skall belasta utnyttjandet av periodiseringsfondssystemet synes vara en lämplig väg. Om kostnaden sätts till 75% av statslåneräntan, blir effekten för företagen densamma som om de betalat en avdragsgill kostnad motsvarande statslåneräntan. För staten minskar därigenom den skatteökning som omläggningen annars skulle medfört. Skattebortfallet, som är vanskligt att beräkna i ett fortvarighetstillstånd, torde motsvara ungefär 0,2 mdr kr.

Utöver denna finkalibreringsfunktion kan motiven för ett införande av periodiseringsfonder sammanfattas i följande punkter.

1. Förlust- och resultatutjämning bakåt. I princip medför en förlust carry-back samma möjligheter. Förlust carry-back ger endast utjämningsmöjligheter 3 år bakåt i tiden. Periodiseringsfonder ger en förlängning av utjämningstiden till 6 år. Skillnaden är dessutom att företaget med periodiseringsfonder inte behöver visa förlust för att resultatutjämning skall erhållas.

Det är väl belagt att företagen känner en klar förlustaversion, inte bara mot att redovisa förlust före dispositioner utan också mot att redovisa ett negativt nettoresultat. Detta är inte enbart psykologiskt betingat utan har också sina marknadsmässiga förklaringar. Ett företag är beroende också av leverantörer, banker och kunder. Om ett företag inte har ett mycket bra system för extern information är det svårt att nå ut med en riktig information om skälen till förlusten. Man skall observera att ett lågt nettovinstresultat inte alls har samma genomslag externt, även om ett sådant kan vara allvarligt också. Effekten av "förlustredovisning" kan bli att såväl kreditgivare, leverantörer och i vissa branscher också kunder kommer att inta en onödigt negativ attityd till företaget. För större företag tillkommer aktiemarknadens reaktioner, som ofta är psykologiskt betingade. Det är dock främst för de mindre företagen som frågan har betydelse.

Effekterna av denna förlustaversion kan utläsas av att företagssektorn, även i länder med förlust carry-back, betalar en större andel av sina vinster i skatt i dåliga tider än de gör i högkonjunkturer.

2. För företag med behov av en jämn utdelningsnivå, främst marknadsnoterade företag, upplevs det som nödvändigt att om möjligt åtminstone uppvisa en årsvinst som täcker utdelningarna. Införande av periodiseringsfonder med avsättningar under goda år som upplöses vid vinstnedgång ger möjligheter till en smidigare anpassning av vinsten till utdelningsbehovet. Vid resultatnedgång avstår dessa företag från att fullt ut utnyttja avskrivningsmöjligheterna eller andra periodiseringsmöjligheter för att hålla uppe vinstnivån. Härigenom drabbas de av en merbeskattning. Detta problem kan inte lösas med förlust carry-back, då "resultatgolvet" här ligger över noll-nivå. Periodiseringsfonderna kan på samma sätt som surven underlätta för företagen, så att de kan utnyttja avskrivningssystemet fullt ut och inte drabbas av någon extra skattekostnad.

3. Vidare medför det nuvarande systemet att skattekostnaden blir större för företag med cykliska eller intermittenta investeringsbehov jämfört med skattebördan för företag med kontinuerliga eller stigande investeringar.

I många branscher med ojämn investeringstakt uppträder ofta investeringsbehoven vid resultatnedgångar. (Ex: bilindustrin, där de stora investeringarna göres inför modellbyten, i allmänhet när försäljningen av äldre modeller sviktar. I skogsindustrin sker regelmässigt investeringarna med ett par års förskjutning efter vinsttoppar.)

I andra fall är det svårt för företagen att tidsanpassa försäljning och nyinvestering av större anläggningstillgångar. (Ex: sjöfartsnäringen, där rederierna har svårt att samordna försäljningen av äldre fartyg, som ofta ger betydande bokföringsvinster, med anskaffningen av nytt fartyg så att båda händelserna inträffar samma år för att kunna utnyttja försäljningsvinsten för avskrivning av det nya fartyget. Följden blir i stället en

merbeskattning. Detta drabbar främst de mindre rederierna med ett eller ett fåtal fartyg.)

Införandet av periodiseringsfonder ger företagen större möjligheter att utnyttja avskrivningssystemet effektivt och ger företag med ojämna investeringar samma möjligheter att utnyttja vinsterna för investeringar som företagen med jämn eller stigande investeringsnivå.

4. Erfarenheterna visar att företagens riskbenägenhet är större om egna medel, särskilt vinstgenererade medel, kan användas än om medlen måste upplånas. Detta gäller särskilt större långsiktiga investeringar, som bygger på långsiktiga omvärlds- och marknadsbedömningar (ex. skogsindustrins investering i en ny pappersmaskin). Här är också kravet på egenkapitalsatsning större än vid kortfristig upplåning. Båda dessa faktorer gör det nödvändigt med en stor andel egna medel för att strategiska och långsiktiga investeringar skall komma till stånd. Dessa investeringar är dessutom av särskild vikt för den svenska industrins utveckling. Här bidrar periodiseringsfonderna till att öka det tillgängliga riskbenägna kapitalet i industrin, vilket underlättar genomförandet av strategiska investeringar.

5. Kreditgivare, liksom riskkapitalmarknaden, har ofta svårt att bedöma strategiska och långsiktiga investeringar. Detta leder till ett informationsglapp och ett finansieringsbehov som normalt endast kan täckas med vinstgenererade medel.

Här underlättar periodiseringsfonderna uppbyggnaden av internt riskkapital i företagen, vilket kan möjliggöra en snabbare industriutveckling. Erfarenheterna visar att även marginella tillskott kan vara av avgörande betydelse för investeringsplanernas genomförande. Utväxlingseffekten av likviditetsförstärkningar kan ofta vara betydande eftersom kapitalförstärkningen möjliggör ytterligare upplåning med minst motsvarande belopp - ofta upp till det dubbla. Särskilt betydelsefullt är ett sådant tillskott för de mindre företagen, som inte har tillgång till riskkapitalmarknaden, och som för sina framtidssatsningar ofta inte kan erbjuda de säkerheter som kreditgivarna kräver på grund av den låga värderingen av företagstillgångarna i kreditsammanhang, även om investeringsprojekten är sunda.

Här kan periodiseringsfonderna ha stor betydelse för att överbrygga de svårigheter som kreditsystemet medför. Detta gäller särskilt under den nu rådande finanskrisen, då finansinstituten kommit att inta en mycket försiktig attityd till ansökningar om nyupplåning.

6. 1991 års företagsskattereform har i de flesta hänseenden varit framgångsrik och hälsats med tillfredsställelse av näringslivet. Den innebär dock en upplösning av drygt hälften av företagens obeskattade reserver. Skatten härpå medför en kraftig likviditetsavtappning på sammanlagt ca 23 miljarder kr och en motsvarande minskning av företagets faktiska riskkapital. Surven har haft stor betydelse för att göra övergången smidig.

Om surven avskaffas utan att ersättas av exempelvis periodiseringsfonder, skulle skatten härpå medföra en likviditets- och riskkapitalavtappning som tillsammans med skattereformens införande uppgår till 25% av de betydande obeskattade reserver som fanns före 1991 års reform. En upplösning av surven beräknas medföra en ytterligare kapitalavtappning på 18 miljarder kr. Härmed skulle företagen berövas sammanlagt drygt 40 miljarder kr vilket är en betydande del av deras riskkapital just i en tid då regeringen ständigt framhåller behovet av att vända den industriella nedgången i en kraftig expansion som måste ledas av de mindre och medelstora företagen, dvs de företag som skulle drabbas hårdast om inte periodiseringsfonderna införs. De mindre företagen får det svårare att expandera om de berövas så stor del av sitt riskkapital. Därför framstår ett införande av periodiseringsfonder som samhällsekonomiskt nödvändigt liksom att systemet utformas så att nivån blir i närheten av vad surven innebär idag.

Kombinationen av den kraftiga ekonomiska recessionen i Sverige, som redan den medför betydande påfrestningar på företagens kapital, och avskattningen av uppskovsbeloppen medför att det också finns skäl att överväga en förlängning av tiden för återföring till beskattning av återstående uppskovsbelopp med åtminstone två år.

7. Effektiviteten av periodiseringsfonderna ökar väsentligt - i vart fall för de mindre företagen - om de kompletteras med nuvärdeavskrivning. I samband med skattereformens införande framkom flera praktiska exempel på hur betydelsefullt även de mindre ytterligare likviditetstillskott, som nuvärdeavskrivning kombinerat med periodiseringsfonder medför, kunde vara för större utvecklingsprojekt.

Utredaren saknar förståelse för dessa motiv. Han synes i sina resonemang utgå från perfekt fungerande marknadsförhållanden och synes sakna insikt i de kapitalanskaffningsproblem som särskilt de mindre företagen, vilka saknar tillgång till riskkapitalmarknaden, är utsatta för. Han vill i huvudsak se periodiseringsfonder som ett slags mjuka lån utan kreditprövning, som därför saknar den marknadskontroll som krävs för att få fram effektiva investeringar. Detta är en felsyn. I realiteten är det fyra effekter som dominerar i den utformning periodiseringsfonderna fått i ovanstående förslag.

För det första kan den generella effekten i ett fortvarighetstillstånd närmast beskrivas som en något lägre skattesats på framtida vinstökningar. Periodiseringsfonderna är genom sin anknytning till vinsten och icke-anknytning till vissa tillgångar eller åtgärder inte jämförbara med tidigare tillämpade reserveringar. Därför kan knappast några slutsatser dras från tillämpningen av dessa äldre system.

En andra effekt är att införandet av periodiseringsfonder minskar den oönskade kapitalavtappning från företagssektorn som upplösningen av surven medför.

En tredje effekt är att periodiseringsfonderna ökar företagens möjligheter att effektivt utnyttja de skattemässiga avskrivningarna, oavsett investeringsrytm.

En fjärde viktig effekt är att periodiseringsfonderna stärker företagens kapitalförsörjning och ökar deras möjligheter till lånefinansiering genom den utväxlingseffekt som en breddning av kapitalbasen medför.

Även om periodiseringsfonden kan betraktas som ett slags mjuk kredit betyder det inte att användningen av likviditetsförstärkningen skulle sakna extern effektivitetskontroll. Förhållandet kan belysas på följande sätt. Om ett företag avser att genomföra ett investeringsprojekt för 100 och har lyckats få kreditlöften på 60, innebär detta inte att projektet endast är kreditprövat till 60%. Tvärtom prövar kreditgivaren projektet i sin helhet. Hans kreditlöfte grundas på att projektet i sin helhet är sunt. Är det endast bra till 2/3 eller innehåller alltför stora risker beviljas ingen kredit. Kreditgivningens andra led består av fastställande av kreditbeloppets storlek. Här avgör sådana förhållanden som vilka säkerheter företaget kan erbjuda, andelen eget kapital i projektet, förekomsten av andra kreditgivare, etc. Här kan många av kreditgivaren såsom i och för sig sunda betraktade projekt stupa på grund av mycket marginella brister. Det är i detta led periodiseringsfonderna kan ha stor betydelse både för det enskilda företaget och samhällsekonomiskt. Ett exempel från verkligheten, som var aktuellt i samband med genomförandet av 1991 års skattereform, kan belysa denna betydelse.

För att förhindra företag från att uppskjuta sin beskattning till efter reformens ikraftträdande hade regeringen föreslagit att alla avsättningar till investeringsfonder skulle förbjudas redan från 1990 års taxering. Notnäs Såg, ett lönsamt men äldre sågverk i Torsby i Värmland och kommunens största arbetgivare med drygt 150 anställda, hade för avsikt att radikalt modernisera sågen och införa ny datoriserad sågningsteknik. Investeringen hade kostnadsberäknats till ca 80 milj kr. Ett bankkonsortium hade efter mycket noggrann kreditprövning givit kreditlöfte på 40 milj kr. Resten måste företaget själv stå för. Företaget hade inte tillgång till den allmänna riskkapitalmarknaden. Bankkonsortiet var inte berett att godta större kreditandel även om andra kreditgivare skulle vara villiga. Företaget hade på grund av tidigare goda vinster egna medel. Dock fattades ca 7 milj kr, som emellertid skulle finnas tillgängliga om företaget fick rätt att göra avsättning till investeringsfond vid 1990 och 1991 års taxeringar. Annars kunde projektet inte genomföras.

På grund av detta och några andra fall beslöt riksdagen att införa en möjlighet dispensvägen att göra investeringsfondsavsättningar också vid 1990 och 1991 års taxeringar. Dispens beviljades sedermera för Notnäs såg och investeringen kunde genomföras.

Investeringen har också visat sig vara mycket lyckosam. Företaget har trots den rationalisering moderniseringen medförde och trots konjunkturnedgången i princip kunnat behålla hela arbetsstyrkan och anser sig ha tryggat sysselsättningen fram till år 2000 genom den effektivisering som investeringen medförde. Investeringen var således precis så framgångsrik som både ägare och kreditgivare förväntade. Ändå höll projektet på att spricka på grund av en marginell brist i företagets möjligheter att själv tillskjuta kapital. Man skall också observera att det inte var den lönsamhetsförbättring som investeringsfondsavsättningen kunde

ge som avgjorde utan den möjlighet till likviditetsförbättring som avsättningen och uppskovet med beskattningen medförde. En periodiseringsfondsavsättning har i princip samma effekter. Att avsättningen här medförde betydande företagsekonomiska vinster till en mycket ringa statsfinansiell kostnad är helt klart. Men också de samhällsekonomiska vinsterna har varit betydande. Särskilt stora har de blivit med hänsyn till de sysselsättningsproblem och den industriikris som råder i regionen.

Detta är bara ett fall, låt vara ovanligt instruktivt. Men många andra fall finns. I själva verket tillhör den här typen av problem fast i mindre skala företagens vardagsproblem. Det är också väl känt att svenska mindre företag har låg soliditet och brist på eget kapital, vilket utgör en tillväxthämmande faktor. Detta förhållande är till stor del skattebetingat på grund av det äldre skattesystemets effekter. Det är nu av stor samhällsekonomisk vikt att snabbt rätta till denna brist.

Mot bakgrund av ovanstående illustration och vad ovan anförts är det förvånande att utredaren inte kunnat se några företagsekonomiska eller samhällsekonomiska fördelar med ett periodiseringsfondssystem. Utredarens slutsatser ger intryck av bristande insikter i företagsamhetens villkor. I stället lutar han sig tungt mot en snabbutredning som Stefan Fölster utfört åt utredningen rörande risken för att statens skatteförluster på grund av konkurser kan förväntas öka på grund av införandet av periodiseringsfonder. Mot dessa förluster ställs de enligt Fölster så gott som obefintliga samhällsekonomiska vinsterna av systemet. Slutsatserna i den senare delen grundar sig på olika äldre empiriska undersökningar om effekterna av tillgångsanknutna och investeringsanknutna subventionssystem, vars konstruktion i väsentliga principiella avseenden skiljer sig från periodiseringsfonderna. Att periodiseringsfonderna i föreslagen utformning främst är att betrakta som en sänkt bolagsskatt på framtida vinstökningar, dvs till fördel för högvinstföretag, beaktas över huvud taget inte.

Fölsters påstående att periodiseringsfonderna skulle gynna äldre företag framför nya företag är märkligt. Ser man på framtida vinster får det nya företaget, som tidigare inte gjort några avsättningar, möjligheter till lägre skatt på sina vinster de första sex åren än det äldre företaget som endast kan öka sin periodiseringsfondsavsättning på grund av vinstökning. I övrigt säger Fölsters uttalande inte mer än att en lägre skattebelastning jämfört med en högre skatt alltid ger företagen möjligheter att spara mera och att de företag som kunnat spara längre också har sparat mera än om skatten varit högre. Men medför det att man gynnar äldre företag och bör ha en högre skattesats?

Utredningen anför också som skäl mot periodiseringsfonder att de skulle kunna uppmuntra till skalbolagsaffärer med försäljning av bolaget till kriminella köpare som plundrar bolaget med olagliga metoder. Det är visserligen sant att en hel del kriminellt förfarande förekommit i samband med skalbolagsaffärer i det gamla systemet före 1991 med dess mycket höga skattesatser. Det skall emellertid observeras att utrymmet för vinster på skalbolagsaffärer har minskat drastiskt efter skattereformen beroende

på dramatiskt sänkt skattesats och likvärdig beskattning av utdelning och reavinst i aktieägarens hand. Därtill kommer att de betydligt mindre avsättningsmöjligheter som periodiseringsfonderna ger jämfört med surven ytterligare minskar vinstmöjligheterna, som redan i 1991 års system var så begränsade att lagstiftaren inte av det skälet tvekade att införa surven. Utredningens farhågor är överdrivna.

Nuvärdeavskrivning

Nuvärdeavskrivning innebär att företaget i stället för årliga avskrivningar tillåts att omedelbart vid anskaffningen av en anläggningstillgång skriva av hela investeringen med en engångsavskrivning, som dock inte uppgår till hela investeringsbeloppet. I stället medges avskrivning med nuvärdet av den annars vid beskattningen tillämpade avskrivningsserien, dvs man diskonterar ned värdet av de framtida avskrivningsbeloppen. Annorlunda uttryckt får företaget förmånen av omedelbar avskrivning mot att det erlägger en förskottsränta på den skattekredit som uppstår vid den tidigarelagda avskrivningen. Enligt URF:s (Utredningen om reformerad företagsbeskattning) förslag 1989 borde nuvärdeavskrivning medges med 84% av anskaffningsbeloppet för inventarier. Senare studier (se Jan Söderstens utredning, bilaga 1) visar att nuvärdeavskrivningen bör uppgå till c:a 90% för att motsvara det verkliga nuvärdet av avskrivningsserien.

Nuvärdeavskrivning medför en likviditetshjälp för företagen vid investeringar och underlättar därför tillväxt. Vid för företaget mycket stora investeringar ger nuvärdeavskrivning möjlighet till ett effektivare utnyttjande av avskrivningssystemet, se exempelvis vad som ovan anförts angående rederiernas situation vid nyanskaffning av fartyg och om bil- och skogsindustrins investeringsmönster. Som ovan anförts medför nuvärdeavskrivningen en effektivisering av periodiseringsfondernas funktion. Nuvärdeavskrivningen har diskuterats ingående i samband med 1991 års skattereform. Jag får därför hänvisa till vad som anförts av URF och i diskussionerna i anledning av URF:s förslag.

Förlust carry-back 3 år

Möjligheter till förlust carry-back utgör ett viktigt inslag i ett modernt företagsskattesystem. Näringslivet har under många år förordat att en sådan möjlighet införs. Utredningens utformning av systemet synes i huvudsak lämplig och välavägd.

Lönereserv

Det är allmänt känt att de minsta företagen ofta har mycket dålig soliditet och att deras förmåga att motstå förluster och konjunkturnedgångar är mycket liten. Därför diskuterades inom URF införandet av en extra lönebaserad reserveringsmöjlighet så utformad att den i praktiken endast skulle komma de mindre företagen till godo. Lösningen blev i stället att

utrymmet för lönebaserad surv ökades generellt, varefter några särskilda reserveringar därutöver ansågs överflödiga.

När nu surven föreslås avskaffad återuppstår emellertid också de mindre företagens särskilda behov av reserveringar. Därtill kommer numera erfarenheterna av den rådande lågkonjunkturen, där de mindre företagen visat sig mycket sårbara, samtidigt som den dolda kostnadspost som trygghetslagstiftningen medför vid behov av neddragning visat sig utgöra en mycket tung belastning som i många fall blivit den utlösande faktorn till en konkurs.

Mot den bakgrunden och mot bakgrund av att de minsta företagen torde ha störst nackdel av survavvecklingen får jag därför föreslå att möjligheter att göra avsättning till en begränsad lönereserv införs. Förslaget innebär följande.

Företagen medges rätt att erhålla avdrag för avsättning till lönereserv med 20% av årets löneutbetalning dock högst med ett belopp motsvarande 40 basbelopp. Avsättningen återförs till beskattning påföljande år. För företag som ingår i en intressegemenskap - dvs moder-/dotterföretag eller företag under i huvudsak gemensam ledning - bör beloppsgränsen gälla totalt för de företag som ingår i intressegemenskapen. Företagen bör få välja hos vilket av företagen avsättning skall göras. För det fall beloppsgränsen överskrids, bör en regel finnas som gör det möjligt för taxeringsmyndigheterna att vägra något eller några av företagen i gruppen avdrag för den gjorda avsättningen. En lämplig lösning kan vara att avdrag för avsättningen i första hand medges det företag i intressegemenskapen som har den högsta lönesumman, såvida inte yrkande framställs om att fördelningen av avdraget skall ske på annat sätt. Tekniken för fördelningen motsvarar därmed i princip den som användes vid fördelningen av det s k fasta fribeloppet i vinstdelningsskattehänseende.

Maximala avsättningsbeloppet motsvarar löneutbetalningarna för knappt 10 årsarbetskrafter. Genom denna begränsning får förslaget praktisk betydelse endast för de mindre företagen. Härigenom begränsas också de statsfinansiella kostnaderna. Tekniken är enkel och välkänd och har i sina huvuddelar använts för de tidigare resultatutjämningsfonderna och för L-surven.

Avvecklingen av surven

Även om den likviditets- och riskkapitalavtappning från företagen som en upplösning av gamla reserver medför i sig måste betraktas som olycklig, särskilt i ett läge när lågkonjunkturen tärt hårt på många företags kapital, utgör en sådan reservupplösning en logisk konsekvens av en omläggning med föreslaget innehåll. För att en sådan kapitalavtappning skall vara försvarbar krävs att omläggningen är så positiv till sitt innehåll att den uppväger kapitalavtappningens nackdelar och att avtappningen sker med största möjliga aktsamhet och omsorg om företagens kapitalförsörjning.

Redan genom skattereformens genomförande har, som nämnts, drygt hälften av företagens obeskattade reserver upplösts och återförs till

beskattning fram till och med 1995 års taxering, vilket medför en sammanlagd kapitalavtappning på ca 23 miljarder kr. Den kapitalavtappning som redan detta medför gör det orealistiskt att medan denna fortfarande pågår påbörja också survupplösningen. Som tidigare anförts finns det skäl att förlänga återföringstiden för kvarvarande uppskovsbelopp på grund av den extra påfrestning som denna kapitalavtappning medför på grund av den rådande lågkonjunkturen. Jag får därför föreslå att tiden för återföring till beskattning av uppskovsbeloppen förlängs t o m 1997 års taxering. Därför bör survupplösningen ta sin början först från 1998 års taxering. Survupplösningen bör som utredningen föreslår spridas ut över en period av minst 10 år.

Survupplösningen innebär en fortsatt kapitalavtappning från företagen, vilket gör att den avsedda skattebelastningen i anledning av skattesatssänkningarna inte får full effekt förrän efter mycket lång tid.

Det är idag svårt att överblicka effekterna av den fortfarande pågående lågkonjunkturen och hur svårt den kommer att skada företagens kapitalbas och minska företagens förmåga att också kunna bära den kapitalavtappning som skattereformen och den nu föreslagna omläggningen tillsammans medför. Det finns därför skäl att erinra om den lösning man i Norge valt vid den företagsskattereform i basbreddande riktning och med motsvarande skattesatssänkningar som i huvudsak trätt i kraft från 1992. Samtidigt som rätten att göra avsättning till s.k. konsolideringsfond avskaffats har i Norge existerande avsättningar fått överföras till eget kapital utan att beskattas. Det är möjligt att en liknande lösning blir nödvändig också i Sverige för survupplösningen. För den händelse en förlängning av återföringstiden för uppskovsbeloppen inte medges torde en sådan lösning bli oundgänglig.

Utredningens övriga förslag

Spärregler för förlustutjämning

Ovan har redan förslaget om förlust carry-back berörts. Utredningen föreslår också förändrade spärregler för hittillsvarande system för förlustutjämning framåt i tiden. Dessa regler är i huvudsak välavvägda.

Utredningen föreslår emellertid mycket komplicerade spärregler för att förhindra att företag genom kapitaltillskott skall kunna kringgå spärreglerna för koncernbidragsutnyttjande.

Reglerna är inte bara komplicerade i sig utan medför dessutom att internprissättningen mellan det förvärvade och förvärvande företagen måste granskas under den femårsperiod som spärregeln skall ha effekt.

Dessa förhållanden gör det särskilt angeläget att granska om det över huvud taget finns någon mer påtaglig missbruksrisk som kan motivera dessa komplikationer och för det andra i vad mån spärregeln försvårar genomförandet av seriösa företagsförvärv av bl.a. strukturrationaliseringsskäl. Motivet för de nya reglerna är nämligen att ingen spärr mot utnyttjande av förlustutjämning bör förekomma vid seriösa förvärv.

Först skall observeras att den nya skattesatsen är så låg att den vinst man kan uppnå, och som säljare och köpare av bolaget skall dela på

genom en förlustbolagsaffär och utnyttja bolagets förluster, numera är mindre än skillnaden mellan in- och utlåningsräntan. Det betyder att företagsköp med lånade medel som sedan tillskjuts det förvärvade förlustbolaget normalt inte är lönsamma, eftersom förlustutnyttjandet kräver löpande direktavkastning vilket medför att i allmänhet inget annat än räntebärande papper återstår som investeringsobjekt.

Därför återstår som presumtiva köpare på förlustbolag utan substans endast företag som kan ge tillskott av egna medel och som nöjer sig med en avkastning motsvarande obligationsräntan på sina investeringar. Lönsamhetsförbättringen blir inte stor om säljaren skall få någonting av skattevinsten. Sådana fall finns naturligtvis. Fråga är bara hur allvarligt ett sådant problem är jämfört med att man försämrar villkoren för företagsövertaganden av strukturrationaliseringsskäl. Kapitaltillskott är i dessa fall mycket vanliga för att få den förlustbringande verksamheten på fötter. Ett exempel kan belysa situationen.

Ett vinstgivande företag i en pressad bransch köper ett olönsamt företag i samma bransch i syfte att slå ihop verksamheterna och rationalisera driften. Det olönsamma företagets anläggning är bättre lämpad för framtida utveckling än köparföretagets, varför stora delar av dess tillgångar överförs till det andra företaget till bokförda värdet, varefter verksamheten går att göra lönsam.

Detta är en fullt realistisk situation. Nästan vid alla strukturrationaliseringsförvärv krävs någon form av kapitaltillskott särskilt om den ena verksamheten varit förlustbringande. I strid mot motiven för den föreslagna lagstiftningen skulle de normala förvärven komma att drabbas av spärregeln, om företagen inte kan få dispens enligt den dispensregel som utredningen vill koppla till spärregeln. Det måste anses olämpligt att söka lösa normalfallet med hjälp av en dispensregel. Erfarenheterna visar också att de mindre företagen lätt kommer i kläm i sådana regelsystem. Därför måste den föreslagna konstruktionen avvisas. I själva verket har behovet av en kapitaltillskottsspärr för de begränsade situationer som återstår med det nya systemet inte visats. Därför bör införandet av en sådan spärr anstå tills det framkommit att ett reellt behov föreligger. Förslaget om kapitaltillskottsspärr avvisas således.

Den föreslagna regeln för fusioner att de spärregler som varit tillämpliga för något av bolagen efter fusionen skall gälla för det nya företaget är troligen ofrånkomlig som huvudregel. Den måste emellertid kompletteras med en dispensmöjlighet i de fall företaget kan visa att de kvittade förlusterna och vinsterna tillhört den tidigare ospärrade sfären. Jag får därför föreslå att en sådan dispensmöjlighet införs. Om möjligt bör dispensregeln utvidgas till att avse alla fall, där företagen kan visa att förvärvet inte huvudsakligen betingats av skatteskäl.

Kvittning av underskott av näringsverksamhet mot tjänsteinkomst

Utredningen har i enlighet med direktiven framlagt förslag till regler för kvittning av underskott i aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst.

Det är mycket vanskligt att finna en lämplig gränsdragning för en sådan kvittningsrätt.

Med hänsyn till att det i normalfallet är fördelaktigare att spara ett underskott i förvärvskällan för senare kvittning, då kvittningen också får effekt i socialavgiftshänseende, kan rätten till kvittning mot inkomst av tjänst begränsas till de fall där behov av en omedelbar om än mindre förmånlig kvittningsmöjlighet normalt kan föreligga. Det gäller framför allt i startskedet av en verksamhet innan verksamheten hunnit generera några inkomster och medan företagaren för sin försörjning fortfarande har kvar sin anställning. Efter några år bör det ha klarnat huruvida verksamheten är värd att driva vidare. Mot den bakgrunden finner jag den föreslagna tidsbegränsningen till fem år från verksamhetens påbörjande rimlig, även om en tidsgräns inte är en idealisk lösning. En sådan har dock inte varit möjlig att finna.

Däremot anser jag det inte finnas skäl nog att därutöver utesluta verksamheter, i vilka fastighet (utom industrifastighet) ingår, från möjligheten till kvittning. Även om det i många fall kan vara svårt att avgöra om exempelvis s.k. hästgårdar verkligen drivs i förvärvssyfte, skulle en sådan spärr innebära en otillbörlig diskriminering för bl.a. nystartande lantbrukare, för vilka förvärvet av jordbruksegendomen ofta drar med sig stora kapitalkostnader, som det kan vara svårt att omedelbart få täckning för i jordbruksdriften. Jag får därför avvisa införandet av en sådan begränsning av kvittningsrätten.

Beträffande den statsfinansiella kostnad som införandet av kvittningsrätten beräknas medföra bör den inte medtagas i beräkningarna för budgeteffekterna av omläggningen av bolagsbeskattningen.

Bilaga 1

Nuvärdeavskrivning och periodiseringsfonder - ekonomiska effekter

Av professor Jan Södersten

1 Inledning

Utredningen om Reformerad Företagsbeskattning (URF) föreslår i sitt slutbetänkande (Reformerad företagsbeskattning, SOU 1989:34), att de gällande reglerna för skattemässig avskrivning av maskiner och inventarier kompletteras med en alternativ avskrivningsmöjlighet, i form av en s.k. nuvärdeavskrivning. Nuvärdeavskrivningen innebär att de skattemässiga avskrivningarna koncentreras till anskaffningsåret. Den tillåtna engångsavskrivningen föreslås uppgå till 84 procent av anskaffningskostnaden och procentsatsen är så vald att den skall motsvara det diskonterade nuvärdet av motsvarande avskrivningar enligt 30-regeln. Som motivering för förslaget anges positiva effekter på företagens investeringar via förbättrad likviditet och ökad benägenhet till risktagande.

I denna uppsats analyseras med gängse nationalekonomiska metoder några olika tänkbara effekter av den föreslagna nuvärdeavskrivningen. Det skall omedelbart förutskickas att det inte är frågan om någon total utvärdering - för en sådan finns också flera andra potentiellt viktiga frågor att beakta. Det gäller bl.a. nuvärdeavskrivningens hanterlighet ur redovisningsmässig och skatteadministrativ synpunkt, och dess eventuella användbarhet i olika strategier för skatteplanering.

Den fortsatta framställningen är disponerad i 6 avsnitt. I det första av dessa, avsnitt 2, presenteras mera utförligt nuvärdeavdragets konstruktion och de s.k. periodiseringsfonder som ingår som en del i URFs förslag. I avsnitt 3 granskas URFs metod att konstruera det s.k. nuvärdetalet. Nuvärdeavskrivningens likviditetsverkningar studeras i avsnitt 4 med hjälp av några mekaniska beräkningsmodeller. I avsnitt 5 granskas lönsamheten av att utnyttja nuvärdemetoden, med ett maximalt utnyttjande av de reguljära skattereglerna som jämförelsenorm. Nuvärdeavskrivningens och periodiseringsfondernas betydelse för företagens risktagande diskuteras i avsnitt 6. I avsnitt 7, slutligen, ges en sammanfattande utvärdering av förslaget om periodiseringsfonder och nuvärdeavskrivning.

2 Nuvärdeavdrag och periodiseringsfonder

Forskarna vid Harvard University, Allan Auerbach och Dale Jorgenson, framförde i några uppmärksammade artiklar i början av 1980-talet tanken

att ersätta de reguljära reglerna för skattemässig avskrivning med ett system kallat "first-year capital recovery". Auerbachs och Jorgensons utgångspunkt var att investeringsincitamenten i den amerikanska ekonomin allvarligt försämrats till följd av att inflationen successivt gröpt ur realvärdet av de skattemässiga avskrivningarna, som i USA, liksom i de flesta länder, baserades på historiska anskaffningskostnader. Auerbachs och Jorgensons lösning på detta problem var att realvärdesäkra avskrivningarna genom att ge företagen rätt att redan under investeringsåret skriva av kostnaderna för sin kapitalanskaffning. Den tillåtna engångsavskrivningen skulle variera mellan olika slag av investeringar och motsvara nuvärdet av de ekonomiskt korrekta avskrivningarna, beräknat vid stabila priser.

Den nuvärdeavskrivning som föreslås av URF är alltså till sin konstruktion snarlik Auerbachs och Jorgensons system för "first-year capital recovery". Utgångspunkterna och syftet är emellertid delvis annorlunda. URFs nuvärdeavskrivning är, för det första, konstruerad med de reguljära avskrivningsreglerna som norm. Skillnaden i detta hänseende kan sägas avspegla en viktig skillnad mellan svensk och amerikansk skattelagstiftning; de svenska skattereglerna är ju, vad gäller maskiner och inventarier, helt schablonmässiga och utformade för att, åtminstone vid måttlig inflation, medge ett visst mått av konsolidering. Föreställningen att den skattemässiga avskrivningen skall apparoximera den ekonomiskt korrekta avskrivningen har för övrigt aldrig spelat någon roll i svensk skattedebatt.

I URFs argumentation för nuvärdeavskrivningen finns, för det andra, inget uttalat mål om att eliminera inflationens urholkande effekt på avskrivningarnas realvärde. Det är alltså inte, som i Auerbachs och Jorgensons fall, frågan om att bevara det värde de skattemässiga avskrivningarna skulle ha vid stabila priser. URF utgår i stället från en "normalinflation" på 4 procent, och väljer att beräkna den tillåtna engångsavskrivningen - nuvärdetalet - med en för denna inflationstakt anpassad nominell diskonteringsränta.

En engångsavskrivning av anskaffningskostnaderna för maskiner och inventarier med 84 öre per investerad krona innebär ett meravdrag under anskaffningsåret på 54 öre per investerad krona, jämfört med då 30-regeln utnyttjas. För att göra det möjligt även för företag med begränsat "vinstutrymme" att utnyttja denna väsentligt utökade avdragsmöjlighet, föreslår URF också införandet av särskilda s.k. periodiseringsfonder, på vilka företagen kan samla upp medel för senare nuvärdeavskrivning. Skattefri avsättning till periodiseringsfond tillåts enligt förslaget med upp till halva årsvinsten. En förutsättning för att avsättningen skall vara skattefri är dock att företaget deponerar ett belopp motsvarande en tredjedel av fondavsättningen på ett räntelöst konto hos Riksgäldskontoret. Depositionen återfås då företaget utnyttjar periodiseringsfonden för nuvärdeavskrivning, vid en tidpunkt det självt väljer.

Systemet med avdragsgilla avsättningar till periodiseringsfonder, deposition på räntelöst konto och engångsavskrivning av kapitalinvesteringar företer uppenbara likheter med det gamla och nu avskaffade

investeringsfondssystemet (IF). Skillnaderna är emellertid också uppenbara. Från mitten av 1950-talet, då IF-systemet fick sin nuvarande utformning, och till mitten av 1980-talet, då olika specialregler infördes för att så småningom fasa ut systemet, var depositionskravet hos Riksbanken genomgående lägre än bolagsskattesatsen. Fondavsättningar framstod alltså i allmänhet som lockande alternativ till skattebetalningar även i de fall företagen saknade konkreta planer för utnyttjandet av fonderna. För periodiseringsfondernas del gäller motsatsen; depositionen hos Riksgäldskontoret överstiger den nya bolagsskattesatsen med tre procentenheter. Företagen får alltså betala en avgift för fondavsättningen i utbyte mot nyttan av framtida nuvärdeavskrivningar.

Den stora och avgörande skillnaden mellan periodiseringsfonderna i kombination med nuvärdeavskrivning och det gamla investeringsfondssystemet ligger emellertid i graden av skattesubventionering av investeringarna. Med investeringsfondssystemet tillfördes företagen avsevärda subventioner (i förhållande till full skattebetalning), som kunde uppgå till så mycket som en tredjedel av investeringskostnaden. Lönsamheten av att utnyttja nuvärdeavskrivning analyseras närmare i avsnitt 5 nedan. Redan av URFs utgångspunkt, nämligen att den tillåtna engångsavskrivningen skall motsvara nuvärdet av den reguljära skatteavskrivningen enligt 30-regeln, följer emellertid, att nuvärdeavskrivningen åtminstone inte konstruerats för att ge en kraftig subventionering av investeringsverksamheten.

3 Nuvärdetalet

Det föreslagna nuvärdetalet på 0,84 är framräknat med hjälp av en nominell diskonteringsränta på 11 procent, vilken erhållits som ett vägt genomsnitt av en nominell låneränta efter skatt på 4,9 procent och ett avkastningsanspråk (efter skatt) för eget kapital på 15 procent. Låneräntan före skatt har antagits motsvara summan av en real marknadsränta på 3 procent och en "normalinflation" på 4 procent. För att bestämma det egna kapitalets avkastningsanspråk adderas sedan ytterligare 8 procentenheter, som en riskpremie. Soliditeten har satts till 60 procent, vilket ger vikterna 0,4 resp. 0,6.

URF utgår vid beräkningen av nuvärdetalet från att företaget i genomsnitt får vänta ett halvt år på den skatteminskning som följer av det första årets skattemässiga avskrivning. Med 11 procents diskonteringsränta ger ett konsekvent utnyttjande av 30-regeln då ett nuvärde för avskrivningarna på 77 öre per investerad krona. För investeringsprojekt som nuvärdeavskrivs bortfaller emellertid också möjligheten till s.k. SURV-avsättningar och för att kompensera för detta bortfall höjs nuvärdetalet enligt en komplicerad formel med 7 procentenheter, till 0,84. Korrektionen motsvarar närmare bestämt produkten av SURV-talet på 0,3 och den andel av investeringskostnaden som inte är avdragsgill vid en nuvärdeavskrivning enligt det okorrigerade nuvärdetalet 0,77 (0,3 x

(1-0,77) = 0,069. För en förklaring av uttrycket, se den beräknings-tekniska redogörelsen i Appendix[1]).

En detalj i sammanhanget är att utredarna här implicit och på ett i sak något märkligt sätt bygger sina kalkyler på assymetriska antaganden om den tid företaget får vänta på skatteåterbäringen från sina avskrivningar. Metoden förutsätter nämligen att väntetiden skulle vara noll vid nuvärdeavskrivning och 6 månader då 30-regeln utnyttjas. Använder vi i stället, vilket förefaller rimligt, samma antagande för båda avskrivnings-metoderna - oavsett vilket - blir nuvärdetalet med samma kalkylmetod 0,87, inklusive den ovan beskrivna korrigeringen för förlorade SURV-avsättningar.

Enligt URFs betänkande är nuvärdeavdraget på 0,84 så bestämt att valet mellan de reguljära reglerna och nuvärdemetoden i princip är skattemässigt likvärdigt för det enskilda företaget. Bokstavligt tolkat är detta påstående naturligtvis alldeles orimligt. Den diskonteringsränta som är relevant för det enskilda företagets jämförelse mellan nuvärdeavskrivning och ett utnyttjande av 30-regeln, kan ju inte bestämmas en gång för alla med hjälp av någon enkel schablonmetod. Rimligen kommer den att variera från tid till annan beroende på bl.a. rådande ränteläge och förväntad inflation. Riskpremien måste ju också väljas med hänsyn till den systematiska risk som gäller just för det enskilda företaget eller t.o.m. det enskilda investeringsprojektet. Den riskpremie på 8 procent, som URF inkluderar, och som har hämtats från en studie av den genomsnittliga avkastningen på den svenska aktiemarknaden, behöver alltså alls inte vara av relevans för ett enskilt företag, om dess systematiska risk skiljer sig från risken för den s.k. marknadsportföljen.

Den intressanta och viktiga frågan här är emellertid om URF med den angivna beräkningsmodellen lyckats fixera nuvärdetalet på en nivå som gör metoden attraktiv för företagen. Flera kritiker har då hävdat att nuvärdetalet blivit för lågt satt genom att utredningen valt en alltför hög diskonteringsränta. Tanken är att den marginella finansiering nuvärde-avskrivningen ger i första hand fungerar som substitut för reguljär upplåning och att diskonteringsräntan därför bör motsvara den nominella låneräntan efter skatt (se t.ex. Johansson, 1989, och Rundfelt, 1989). Med URFs kalkylantaganden i övrigt ger denna alternativa syn en nominell diskonteringsränta på 4,9 procent. Motsvarande nuvärdetal blir då 0,88, dvs. fyra procentenheter högre än enligt URFs alternativ med blandad finansiering.

Valet av diskonteringsränta för investeringskalkyler och för värdering av betalningskonsekvenserna av skattemässiga periodiseringsregler är emellertid en fråga som i hög grad är omtvistad i den vetenskapliga litteraturen. I själva verket kan man finna argument också för en tredje uppfattning, nämligen att diskonteringsräntan i stället bör ligga på en nivå som svarar mot företagets kostnad för eget kapital. Skälet är att den skattekredit företaget tar upp genom nuvärdeavskrivningen helt enkelt har

[1]Ej inkluderat i denna version av rapporten.

karaktären av riskkapital. Till skillnad från vad som är fallet vid reguljär upplåning, är ju statens fordran på företaget villkorlig - amortering och ränta uppskjuts eller t.o.m. efterskänks om företaget går med förlust. I URFs kalkyl är kostnaden för det egna kapitalet satt till 15 procent. Motsvarande nuvärdetal blir då 0,8.

Forskningsläget är emellertid alldeles för oklart för att man med någon rimlig grad av säkerhet skall kunna diskriminera mellan ovanstående tre metoder för att bestämma diskonteringsräntan och få någon ledning för att bedöma rimligheten i nivån för det föreslagna nuvärdetalet. Vad som får bli avgörande är då kanske det rent pragmatiska konstaterandet att nuvärdemetoden och ett nuvärdetal på 0,84 faktiskt vunnit ett omfattande stöd bland företrädare för företagsamheten, inklusive dess representanter i URF.

4 Nuvärdeavskrivningens likviditetseffekter

Bolagsskatten kan allmänt sett förväntas inverka på företagens investeringsverksamhet genom att dels påverka investeringsprojektens förväntade lönsamhet, dels bestämma företagens finansieringsmöjligheter. Den första av dessa aspekter kan sägas vara av relevans främst för frågan om beskattningens inverkan på den långsiktiga kapitaluppbyggnaden, för storleken av företagens optimala kapitalstock. Den andra aspekten - bolagsskattens finansierings- eller likviditetseffekter - är i stället av intresse i huvudsak för ett mer kortsiktigt problem, nämligen frågan om hur snabbt företagen kan realisera en önskad uppbyggnad av sin realkapitalstock.

Nuvärdeavskrivningens speciella likviditetsverkningar kommer att granskas i detta avsnitt och vi kommer bl.a. att något utförligt demonstrera den för det interna finansieringsutrymmet betydelsefulla koppling som finns mellan investeringsexpansion och löpande skattebetalningar vid utnyttjandet av s.k. accelererad skattemässig avskrivning. Effekterna av nuvärdemetoden ur lönsamhetssynpunkt behandlas sedan i avsnitt 5.

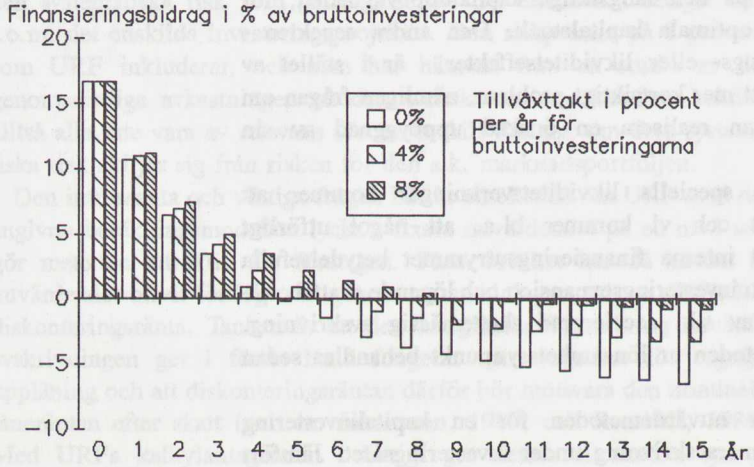
Då företaget utnyttjar nuvärdemetoden för en kapitalinvestering möjliggörs en väsentlig meravskrivning under investeringsåret. Jämfört med 30-regeln uppgår denna till 54 öre per investerad krona. Samtidigt bortfaller emellertid möjligheten till reguljära skattemässiga avskrivningar av investeringen under de kommande åren. Arrangemanget kan sägas innebära att företaget tar upp en skattekredit under investeringsåret, motsvarande meravskrivningen gånger skattesatsen. Skattekrediten amorteras sedan av i takt med att skattebetalningarna ökar till följd av förlorade reguljära skatteavskrivningar. Från likviditetssynpunkt ger nuvärdeavskrivningen alltså endast en temporär fördel.

För ett företag som bedriver en fortlöpande investeringsverksamhet ställer sig saken dock delvis annorlunda. Återkommande investeringar innebär möjligheter till ett upprepat utnyttjande av nuvärdeavskrivningen och de nya skattekrediter detta ger kan helt eller delvis uppväga amorteringen av skattekrediterna från tidigare gjorda investeringar.

Avgörande för utvecklingen av ett företags sammanlagda skattekredit från nuvärdeavskrivningen är alltså relationen mellan å ena sidan tillskottet av skattekrediter från årets investeringar och å andra sidan amorteringen av skattekrediterna från de äldre kapitalföremålen. Denna relation bestäms i sin tur inte bara av nuvärdetalets storlek, utan också av hur företagets investeringar, och därmed underlaget för nuvärdeavskrivningen, utvecklas.

Sammanhanget illustreras i figur 1 och i tabellerna 1 A-C. I figur 1 visas det finansieringsbidrag ett företag kan erhålla om det i stället för ett maximalt utnyttjande av 30-regeln och SURV-avsättningar väljer nuvärdeavskrivning av kapitalanskaffningarna. Finansieringsbidraget motsvarar alltså minskningen i det årliga skatteuttaget och anges i procent av investeringsutgifterna. Jämförelsen gäller företag som från en given tidpunkt (år "noll") ökar sina bruttoinvesteringar i en konstant (real) årlig takt. Räntabiliteten på eget kapital antas vara 15 procent och vi förutsätter en soliditet på (realt) 60 procent. Inflationen har satts till 5 procent per år.

Figur 1 Finansieringsbidrag i procent av bruttoinvesteringar vid utnyttjande av nuvärdeavskrivning jämfört med 30-regeln och SURV-avsättningar.



Med angivna kalkylförutsättningar är det nettobidrag företaget får till att finansiera sina löpande investeringsutgifter genom att övergå till nuvärdemetoden knappt 17 procent år "noll". Bidraget faller sedan över tiden, i takt med att amorteringen av skattekrediterna från de äldre kapitalföremålen växer. Hur snabbt likviditetstillskottet från nuvärdeavskrivningen minskar beror emellertid på takten i investeringsexpansionen. Om investeringarna är konstanta år från år upphör likviditetstillskotten efter 4 år. Är tillväxten i reala termer i stället så snabb som 8 procent per år består fördelen i mellan 8 och 9 år.

I tabellerna 1 A-C ges med hjälp av samma kalkylmetod en mera detaljerad bild av de långsiktiga, bestående likviditetseffekterna, vid bl.a. alternativa antaganden beträffande inflationstakten. Siffrorna i tabellerna gäller för företag som befinner sig i en s.k. balanserad expansion, dvs. då bruttoinvesteringar och kapitalstock växer med en över tiden konstant takt. De två första kolumnerna i tabellerna visar den effektiva skattesatsen, här definierad som faktiska skattebetalningar i förhållande till "verklig" vinst, vid dels nuvärdeavskrivning, dels utnyttjande av 30-regeln. I den tredje kolumnen anges finansieringsbidraget från nuvärdeavskrivningen, definierat på samma sätt som i figur 1. I den fjärde kolumnen, slutligen har finansieringsbidraget relaterats till företagets nettoinvestering.

Beräkningarna i tabellerna 1 A-C illustrerar flera viktiga, och i och för sig välkända, mekanismer. Vid accelererad skattemässig avskrivning, alltså en avskrivning som görs i snabbare takt än som är ekonomiskt motiverat, har företaget möjlighet att skjuta skattebetalningarna framför sig. Den "effektiva" skattebelastningen, dvs. det årliga skatteuttaget i förhållande till "verklig" vinst, kan alltså bli lägre än som svarar mot den formella skattesatsen (som är 23,1 procent med det nya systemet med SURV-avsättningen inräknad). En förutsättning för att denna effekt skall bli bestående är emellertid att investeringarna, och därmed avskrivningsunderlaget, växer över tiden. Denna koppling mellan effektiv skattebelastning och investeringsexpansion framgår vid en jämförelse mellan de olika raderna i den första kolumnen (30-regeln) i tabellerna. Då avskrivningsunderlaget baseras på de historiska anskaffningskostnaderna för kapitalföremålen kommer skattebelastningen emellertid också att bestämmas av inflationstakten. Detta samband framgår vid en jämförelse mellan tabellerna A-C.

Tabell 1A Likviditetseffekter vid utnyttjande av 30-regeln och av nuvärdeavskrivning. Procent. Inflation 0 procent

	Effektiv skattesats		Finansieringsbidrag från nuvärdeavskrivning till	
Expansionstakt	30-regeln	Nuvärdeavskrivning	Bruttoinvestering	Nettoinvestering
0	23,1	36,7	-9,8	-
2	19,6	31,1	-7,1	-51,7
4	16,3	25,5	-5,0	-20,6
6	13,2	19,9	-3,2	-10,0
8	10,3	14,3	-1,7	-4,6
10	7,5	8,7	-0,5	-1,0
12	4,9	3,1	0,7	1,4

Anm.: Kalkylerna beaktar möjligheterna till SURV-avsättningar vid utnyttjande av 30-regeln.

Tabell 1B Likviditetseffekter vid utnyttjande av 30-regeln och av nuvärdeavskrivning. Procent. Inflation 5 procent

	Effektiv skattesats		Finansieringsbidrag från nuvärdeavskrivning till	
Expansionstakt	30-regeln	Nuvärdeavskrivning	Brutto-investering	Netto-investering
0	26,3	36,7	-7,5	-
2	22,9	31,1	-5,1	-36,9
4	19,7	25,5	-3,2	-13,1
6	16,6	19,9	-1,6	-4,9
8	13,7	14,3	-0,3	-0,7
10	10,9	8,7	0,9	2,0
12	8,2	3,1	1,9	3,9

Anm.: Kalkylerna beaktar möjligheterna till SURV-avsättningar vid utnyttjande av 30-regeln.

Tabell 1C Likviditetseffekter vid utnyttjande av 30-regeln och av nuvärdeavskrivning. Procent. Inflation 10 procent

	Effektiv skattesats		Finansieringsbidrag från nuvärdeavskrivning till	
Expansionstakt	30-regeln	Nuvärdeavskrivning	Brutto-investering	Netto-investering
0	28,7	36,7	-5,7	-
2	25,4	31,1	-3,5	-25,6
4	22,2	25,5	-1,8	-7,3
6	19,2	19,9	-0,3	-0,9
8	16,4	14,3	0,9	2,4
10	13,6	8,7	2,0	4,4
12	10,9	3,1	2,9	5,9

Anm.: Kalkylerna beaktar möjligheterna till SURV-avsättningar vid utnyttjande av 30-regeln.

Också vid nuvärdeavskrivning gäller det angivna sambandet mellan årlig, effektiv skattebelastning och expansionstakt. En första skillnad är emellertid att vid stagnation eller endast långsam tillväxt, nuvärdemetoden kan ge en skattebelastning som är högre än motsvarande den formella skattesatsen (som är 30 procent då nuvärdemetoden tillämpas). Med de förutsättningar som gäller för tabellerna är den "kritiska" expansionstakten ca 2,5 procent. En ytterligare och viktig skillnad är att den effektiva skattebelastningen blir oberoende av inflationstakten då nuvärdemetoden tillämpas. Förklaringen är helt enkelt att den årliga avskrivningen följer investeringskostnaden i löpande penningvärde.

En jämförelse mellan kolumnerna ett och två i tabellerna, slutligen, demonstrerar expansionstaktens betydelse för valet mellan 30-regeln och nuvärdeavskrivning. Vid 5 procents inflation (tabell 1 B) krävs i själva verket en real tillväxt på så mycket som 8,4 procent per år för att det långsiktigt skall vara en fördel ur likviditetssynpunkt att tillämpa nuvärdemetoden. Vid högre inflation är denna "kritiska" expansionstakt lägre (6,4 procent vid 10 procents inflation), helt enkelt därför att en ökande inflation gröper ur det reala värdet av avskrivningarna enligt 30-regeln.

5 Är nuvärdeavskrivningen lönsam?

Då maskin- och inventarieanskaffningar nuvärdeavskrives, bortfaller samtidigt också, som vi nyss sett, möjligheten till reguljära skattemässiga avskrivningar. Den meravskrivning som medges under anskaffningsåret motsvaras alltså av minskade framtida skatteavskrivningar. Tar vi fasta på denna effekt kan vi i själva verket se den mot meravskrivningen svarande skatteminskningen som ett lån från statsmakterna till företaget, som förräntas och amorteras i takt med att skattebetalningarna ökar genom de förlorade framtida reguljära avskrivningarna. Den ränta företaget implicit får betala för detta lån motsvarar helt enkelt den kalkylränta vid vilken företaget är indifferent mellan nuvärdeavskrivning och utnyttjande av de reguljära avskrivningsreglerna.

En alternativ och likvärdig tolkning, som varit vanlig i debatten, är att företaget vid nuvärdeavskrivning tar upp ett lån från staten på ett belopp motsvarande den formella skattesatsen gånger det investerade beloppet. Detta lån amorteras av i takt med att de förlorade skatteavskrivningarna ökar företagets skattebetalningar. Samtidigt får företaget betala en förskottsränta, motsvarande skattesatsen gånger skillnaden mellan 100 procents direktavskrivning och avskrivning med det gällande nuvärdetalet.

I tabell 2 visas företagets implicita finansieringskostnad vid utnyttjande av nuvärdemetoden för olika alternativ beträffande det tillåtna nuvärdetalet. Det är den nominella kostnaden, som vi kan beräkna; motsvarande reala räntekostnad kommer alltså att variera allt efter förväntad inflation. Som tidigare beaktar kalkylerna förlusten av SURV-avsättningar då nuvärdemetoden utnyttjas.

Det nuvärdetal som föreslås av URF, 0,84, ger alltså en möjlighet för företagen att låna pengar från statsmakterna till den nominella räntan 14,5 procent efter skatt. Vid en skattesats på 23,1 procent (efter SURV-avsättningar) motsvarar detta en ränta före skatt på hela 18,9 procent. Vi kan notera att kritikerna till nuvärdemetoden efter motsvarande beräkningar har funnit anledning att tala om "ockerräntor".

Det finns dock skäl att redan här betona att den implicita finansieringskostnaden i hög grad är avhängig av valet av jämförelsenorm. Liksom URF har vi här utgått från att alternativet till nuvärdeavskrivningen är ett maximalt utnyttjande av 30-regeln och SURV-avsättningar. Finansieringskostnaden blir något högre om alternativet i stället är en kombination av 30/20 reglerna, vilken ju är det förmånligaste valet om vi ser till ett enstaka investeringsprojekt. Kostnaden kan emellertid också bli väsentligt lägre om företaget i alternativfallet räknar med att inte kunna utnyttja avskrivnings- och avsättningsmöjligheterna i maximal utsträckning. Till denna möjlighet skall vi återkomma i avsnitt 6.

Tabell 2 Implicit nominell finansieringskostnad före och efter skatt vid utnyttjande av nuvärdeavdrag. Procent.

Nuvärdetal	Finansieringskostnad	
	före skatt	efter skatt
0,80	26,9	20,7
0,82	22,7	17,4
0,84	18,9	14,5
0,86	15,6	12,0
0,88	12,7	9,7
0,90	10,0	7,7
0,92	7,6	5,9

Anm.: Möjligheten till SURV-avsättningar vid utnyttjandet av 30-regeln har beaktats i kalkylerna.

I tabell 3, visas slutligen, med maximalt utnyttjande av de reguljära reglerna som jämförelsenorm, nuvärdeavskrivningens betydelse för kapitalkostnaden vid nyinvesteringar. Kapitalkostnaden är den lägsta reala avkastning (internränta) före skatt, som företaget kan acceptera på sina investeringar för att - vid lånefinansiering - kunna förränta och amortera sina lån och - vid egenfinansiering - kunna tillgodose aktieägarnas avkastningsanspråk, netto efter bolagsskatt.

Den övre delen av tabell 3 gäller för en lånefinansierad maskininvestering och vi antar, precis som URF, att den reala låneräntan före skatt är 3 procent. Nuvärdeavskrivningen ger då genomgående högre kapitalkostnad än 30-regeln. Vi noterar också att kapitalkostnaden faller med inflationstakten, oavsett avskrivningsmetod.

Vid utnyttjandet av de reguljära reglerna är denna effekt resultatet av två, delvis motverkande mekanismer. Den ena av dessa är avdragsrätten för nominella låneräntor, som i praktiken innebär att företaget får avdrag också för den av inflationen orsakade reala låneamorteringen. Den andra är att avskrivningsbeloppens reala värde urholkas av inflationen. Den första av dessa mekanismer väger emellertid tyngst, med följd att den reala kapitalkostnaden blir lägre, ju snabbare priserna stiger. Vid nuvärdeavskrivning, däremot, är avdragets reala värde fixerat, eftersom avskrivningen slutförs redan investeringsåret. Avsaknaden av en motvikt mot avdragsrätten för inflationsräntor gör därför att kapitalkostnadens inflationskänslighet ökar. Skillnaden i detta avseende är emellertid inte särskilt dramatisk, med de förutsättningar som gäller för beräkningarna.

I tabellens undre del redovisas motsvarande jämförelse vid finansiering med eget kapital. Vi utgår återigen från URFs antagande om att det reala avkastningsanspråket från aktieägarnas sida, räknat efter bolagsskatt, är 3 procent plus ett risktillägg på 8 procent. Till skillnad från vad som gäller för skuldräntor, är aktieägarnas avkastningsanspråk inte en avdragsgill kostnad för företaget.

En effekt av att finansieringskostnaden inte får dras av är att kapitalkostnaden vid nuvärdeavskrivning inte påverkas av inflationen. Vid utnyttjande av 30-regeln ökar kapitalkostnaden däremot med inflationen, och förklaringen är, som vi utvecklade ovan, helt enkelt att avskriv-

ningarnas realvärde holkas ur. Vi kan slutligen konstatera, att det bara är vid låga inflationstakter som 30-regeln i kombination med SURV-avsättningar är att föredra framför nuvärdeavskrivningen. Vid måttlig inflation är skillnaden emellertid inte särskilt stor.

De siffror som visas i tabell 3 ger i själva verket ingen ny information för valet mellan nuvärdemetoden och de reguljära reglerna, utöver den som redan ligger i beräkningsresultaten från tabell 2. Som framgått innebär ett nuvärdetal på 0,84, en möjlighet för företaget att få ett finansieringsbidrag från staten till en nominell ränta efter skatt på 14,5 procent - förutsatt att alternativet till nuvärdeavskrivningen är ett maximalt utnyttjande av de reguljära reglerna. Om företagets diskonteringsränta efter skatt är högre än denna ränta är "erbjudandet" lönsamt att utnyttja, annars inte. Det är alltså detta "kritiska" värde för diskonteringsräntan, som avgör vilken avskrivningsmetod som ger den lägsta kapitalkostnaden. Några exempel kan klargöra. Vid 5 procents inflation och med de förutsättningar som enligt ovan gäller för tabell 3, är aktieägarnas nominella avkastningsanspråk, och därmed företagets diskonteringsränta vid egenfinansiering, 16 procent. Nuvärdeavskrivningen är därmed att föredra, vilket också framgår av tabell 3. Vid konstanta priser är motsvarande diskonteringsränta i stället 11 procent, vilket då betyder att de reguljära reglerna ger den lägsta kapitalkostnaden. Samma tumregel visar också varför nuvärdemetoden enligt den övre delen av tabellen, alltså i lånefallet, genomgående ger den högre kapitalkostanden.

Tabell 3 Kapitalkostnader för maskininvesteringar vid utnyttjande av reguljära avskrivningsregler och av nuvärdeavskrivning. SURV-avsättningar beaktade. Procent.

Finansiering	Avskrivnings-metod	Inflationstakt			
		0	5	10	15
Lån	30-regeln	2,7	1,6	0,3	-1,2
	Nuvärde-avskrivning	3,3	1,9	0,4	-1,2
Eget kapital	30-regeln	12,3	12,7	13,0	13,3
	Nuvärde-avskrivning	12,6	12,6	12,6	12,6

Anm.: Vid lånefinansiering har den nominella låneräntan satts till 3 procent plus inflationstakten. Vid finansiering med eget kapital adderas en riskpremie på 8 procent till den nominella marknadsräntan. För motivering, se URF, sid 245.

6 Nuvärdeavskrivning, periodiseringsfonder och risktagande

I URFs argumentation för nuvärdemetoden understryks särskilt metodens positiva effekter på företagens benägenhet till risktagande och därmed också på villigheten att investera. En granskning av detta argument för nuvärdemetoden är komplicerad av flera skäl. Ett första sådant är att

investeringsbesluten i praktiken måste fattas under hänsynstagande till många typer av osäkerhet. Det gäller inflationsrisker såväl som kommersiella, tekniska, konjunkturella och politiskt betingade risker. Ett andra skäl är att det samhällsekonomiska värdet av ökat risktagande långt ifrån är självklart. En diskussion av den senare frågan ligger emellertid helt utanför ämnet för denna uppsats. Vad gäller det första problemet skall vi, för att överhuvudtaget kunna nå några resultat, på sedvanligt sätt tillgripa vissa förenklade antaganden.

Låt oss då anta att ett företag överväger ett investeringsprojekt för vilket den framtida avkastningen är osäker. Vad som enligt den s.k. mean-variance analysen är avgörande för det förräntningsanspråk företaget bör ställa på denna investering (kapitalkostnaden) är då företagets förväntningar om i vilken utsträckning den osäkra avkastningen kommer att samvariera med avkastningen på en tänkt portfölj bestående av, i princip, alla riskabla tillgångar i ekonomin. Den s.k. systematiska, eller oundvikliga, risken för investeringsprojektet gäller just graden av denna samvariation. Med gängse terminologi är detta investeringens "beta". Den riskpremie, som företaget skall addera till den riskfria räntan för att bestämma förräntningsanspråket, står i direkt proportion till investeringens "beta".

Vi har nu fått en utgångspunkt för att precisera vårt problem. Frågan gäller alltså i vilken utsträckning vinstbeskattningen ger en olikformig behandling av investeringar med olika riskkaraktär, dvs. olika "beta"? Kommer förräntningsanspråket att bli olika, beroende på om företaget utnyttjar de reguljära avskrivningsreglerna eller nuvärdemetoden?

Vad som är avgörande här är företagets förväntningar om sina möjligheter att utnyttja reglerna för skattemässiga avskrivningar. Om de framtida avskrivningarna och motsvarande skatteåterbäring framstår som säkra kommer vinstbeskattningen i själva verket inte alls att påverka den riskpremie som ingår i kapitalkostnaden. Den förväntade avkastningen från investeringen faller visserligen i förhållande till skattesatsen, men skatten reducerar också projektets systematiska risk, dess "beta", i samma proportion.

Det är alltså säkerheten i företagets förväntningar om det skattemässiga värdet av avskrivningsmöjligheterna, som är avgörande för slutsatsen att beskattningen inte påverkar urvalet av riskabla investeringsprojekt. Om denna avskrivningsmöjlighet har formen av en engångsavskrivning eller successiva avdrag saknar betydelse i detta sammanhang.

I verkligheten är det dock i många fall orimligt att betrakta de avskrivningsmöjligheter som gäller för ett investeringsprojekt som en säker tillgång för företagen. Ett första skäl till detta är att reguljära skattemässiga avskrivningar baseras på den historiska anskaffningskostnaden. Den oundvikliga osäkerheten om framtida prisstegringar innebär då motsvarande osäkerhet om det reala värdet av avskrivningarna. Ett andra skäl är osäkerheten om i vilken utsträckning det framtida vinstutrymmet kommer att medge ett maximalt utnyttjande av skattereglerna.

Osäkerheten i företagens framtidsförväntningar är naturligtvis inte något vi direkt kan observera. Vad som kan konstateras är dock, bl.a.

från de statistiska undersökningar som gjordes inom URF, att företagen i de flesta fall haft tillgång till av- och nedskrivningsmöjligheter i en större omfattning än man kunnat utnyttja. Observationen gäller också för företag som faktiskt betalat bolagsskatt. Vad som varit avgörande för skattebetalningarna tycks alltså inte ha varit begränsade avdragsmöjligheter, utan önskemålet om att kunna uppvisa en jämn vinstutveckling, kanske för att långsiktigt kunna "finansiera" utdelningarna med beskattade vinstmedel. Vi kan tala om ett "utrymme" för utnyttjandet av skattereglerna, vars storlek bestäms av skillnaden mellan vinsten före av- och nedskrivningar och den vinst som måste redovisas i resultaträkningen för att täcka utdelningen.

URFs statistiska undersökningar gäller i huvudsak första hälften av 1980-talet, och utredningen har för denna period kunnat konstatera att mer än hälften av tillgängliga skattemässiga konsolideringsmöjligheter inte utnyttjades av företagen. Med det nya bolagsskattesystemet begränsas dock konsolideringsmöjligheterna avsevärt, för att statsfinansiellt möjliggöra en kraftig sänkning av den formella skattesatsen. Vissa överslagskalkyler, som utförts av URF, tyder dock på att företagen också med det nya systemet i betydande utsträckning kommer att ha överskott på av- och nedskrivningsmöjligheter. Resultatet har viktiga implikationer för utvärderingen av nuvärdemetoden.

Kopplingen mellan företagets vinst och möjligheten att utnyttja avskrivningsreglerna innebär att avskrivningsmöjligheten och motsvarande skatteåterbäring blir osäker. I stället för att vara en säker tillgång för företaget bidrar den till att förstärka lönsamhetsvariationerna efter skatt. Med den terminologi vi nyss utnyttjat ökar "beta" och därmed den riskpremie som ingår i kapitalkostnaden. Eftersom osäkerheten om avskrivningarnas värde är en direkt funktion av variabiliteten i företagets vinst, kan vi här tala om en skattemässig diskriminering av speciellt riskutsatta företag och branscher och av företag med små möjligheter till intern riskutjämning.

De mekanismer som begränsar företagens möjligheter att utnyttja tillgängliga skatteregler, och som ytterst gäller kopplingen mellan redovisning och beskattning och i vissa fall också avsaknaden av ett system för s.k. full loss offset, elimineras självfallet inte genom att kapitalanskaffningarna får nuvärdeavskrivas. Visserligen kan företaget redan investeringsåret avgöra om nuvärdeavskrivningen kan utnyttjas eller ej, men den avgörande knytningen till företagets vinstutrymme består. I själva verket kräver ju nuvärdemetoden ett betydligt större vinstutrymme, vilket betyder motsvarande större osäkerhet beträffande dess värde för framtida investeringar. Sammankopplingen av nuvärdemetoden med de s.k. periodiseringsfonderna, vilka beskrevs inledningsvis, kan emellertid innebära en väsentlig skillnad i detta avseende.

Genom möjligheten att med avdragsrätt vid beskattningen sätta av upp till halva årsvinsten till en periodiseringsfond (som är en tillgångspost i balansräkningen, på samma sätt som den gamla investeringsfonden) kan företaget under goda år successivt bygga upp det utrymme som krävs för nuvärdeavskrivningen. Periodiseringsfonderna garanterar inte att

nuvärdeavskrivningen kan utnyttjas, men de förbättrar rimligen utsikterna för detta, genom att möjliggöra att "vinstutrymmet" för avskrivningar fördelas om i tiden. På detta sätt kan nuvärdeavskrivningen bli en säker tillgång för det investerande företaget, vilken till skillnad från de reguljära avskrivningsreglerna inte bidrar till att öka variabiliteten i avkastningen efter skatt. Det kan i sin tur bidra till att reducera riskpremien för osäkra investeringar.

7 Utvärderingen

Vi har i det föregående visat hur nuvärdeavskrivningen - förutsatt att den kan utnyttjas - ger en likviditetsförbättring för investerande företag. Jämfört med en maximal användning av 30-regeln och SURV-avsättningar är förbättringen i huvudsak av temporär natur; för att varaktigt kunna hålla skattebetalningarna på en lägre nivå genom nuvärdeavskrivning krävs i själva verket en ytterst snabb och kontinuerlig investeringsexpansion - och motsvarande stort "vinstutrymme". Allmänt sett innebär emellertid nuvärdemetoden en viss omfördelning av skatteuttaget inom företagssektorn från expanderande till stagnerande företag och från den expansiva till den stagnerande utvecklingsfasen för ett och samma företag.

Med samma jämförelsenorm ger nuvärdeavskrivningen, med ett nuvärdetal på 0,84, en implicit nominell finansieringskostnad på 14,5 procent efter skatt. Endast om företagets diskonteringsränta (kalkylränta efter skatt) är högre än denna ränta, ger ett utnyttjande av nuvärdeavskrivningen en lägre kapitalkostnad än de reguljära reglerna.

Jämförelsenormen för denna kalkyl kan emellertid i många fall te sig helt orealistisk. Ett otillräckligt vinstutrymme kan innebära att företaget tvingas räkna med en längre avskrivningstid än den skattemässigt tillåtna och mer begränsade SURV-avsättningen. Innebörden av detta är att kostnaderna för nuvärdeavskrivningen i verkligheten kan vara väsentligt lägre än de implicita låneräntor som visades i tabell 2. Om jämförelsenormen exempelvis är maximala avskrivningar enligt 30-regeln utan SURV-avsättningar, blir motsvarande finansieringskostnad 8,9 procent. Om företaget ytterligare måste begränsa sina avdrag till, säg, en saldoavskrivning på 20 procent per år, faller kostnaden till 5 procent, osv.

I vissa fall kan nuvärdemetoden alltså framstå som en attraktiv finansieringsform. I denna bedömning ligger då också det faktum att skattekrediten är en villkorad fordran på företagen. Betalning av amortering och ränta kan uppskjutas, eller t.o.m. efterskänkas, om företaget går med förlust. En förändring av finansieringsvillkoren i dessa avseenden kräver inga omförhandlingar. I angiven mening har finansiering genom nuvärdeavskrivning alltså karaktären av riskkapital.

Kärnan i resonemanget i avsnitt 6 om beskattning och risktagande är att de reguljära avskrivningsreglerna och möjligheten till SURV-avsättningar representerar en osäker tillgång för företaget. Nuvärdeavskrivningen i sig ändrar inte på detta grundläggande förhållande, som betingas

av kopplingen mellan redovisning och beskattning och avsaknaden av en automatiskt verkande skatterestitution vid förluster. Genom periodiseringsfonderna skapas emellertid förutsättningar för en omfördelning i tiden av "vinstutrymmet", vilken åtminstone i viss utsträckning kan komma att fungera som substitut för ett system med "full loss offset". Har företaget ackumulerat tillräckligt med medel på sin periodiseringsfond, kan en del av osäkerheten vid investeringsbesluten elimineras. Som påpekats kan denna utjämningsmöjlighet vara av särskilt värde för speciellt riskutsatta företag och branscher och för företag med begränsade möjligheter till intern riskutjämning. Till den senare kategorin hör sannolikt åtskilliga småföretag, som genom en ensartad verksamhet ofta uppvisar starkt svängande vinster. Utjämningsmöjligheten innebär för dessa en fördel också med hänsyn till att deras investeringsverksamhet ofta har en utpräglat intermittent karaktär.

Periodiseringsfondernas funktion att s.a.s. låsa fast värdet av framtida skatteavskrivningar är emellertid inte unikt knuten till nuvärdeavskrivningen. I själva verket torde det vara möjligt att kombinera periodiseringsfonderna också med ett utnyttjande av reguljära avskrivningsregler och t.o.m. med SURV-avsättningar, vars värde då på motsvarande sätt skulle kunna säkerställas för företagen. Att periodiseringsfonderna i URFs förslag knyts samman med nuvärdeavskrivningen innebär emellertid, som vi sett, att arrangemanget får vissa likheter med det avskaffade investeringsfondssystemet. Det är tänkbart att företagens vana vid att utnyttja detta system ger en ökad attraktivitet för kombinationen fondavsättningar - direktavskrivning jämfört med ett alternativt förfarande där periodiseringsfonderna får utnyttjas vid reguljär avskrivning. Det har också hävdats att benägenheten att sätta av pengar på periodiseringsfonderna för framtida bruk också är större om kapitalavskrivningen s.a.s. kan "klaras av" redan investeringsåret. Här är vi emellertid inne på resonemang av ganska luftigt slag. En mer gripbar skillnad är dock den ovan berörda förskjutningen i tidsprofilen för skattebetalningarna, som uppnås genom nuvärdeavskrivningen. Även denna likviditetseffekt kan naturligtvis bli problematisk i vissa extrema konjunkturlägen. I själva verket kan man genom nuvärdeavskrivningen komma att bevara något av de destabiliserande svängningar i skatteuttaget över konjunkturcykeln, som utmärkte det gamla bolagsskattesystemet.

Det har hävdats i debatten att nuvärdeavskrivningen genom sin konstruktion skulle förbättra investeringsincitamenten inom företagssektorn utan att samtidigt ge några skattefavörer åt företagen. Detta är naturligtvis nonsens. Kombinationen periodiseringsfonder - nuvärdeavskrivning kommer att medföra både en skattefavör för företagen och ett skattebortfall för det offentliga. Skattebortfallet uppkommer såväl genom den ovan beskrivna likviditetseffekten, för vilken staten tar betalt - med upp till 14,5 procents ränta - som genom den möjlighet företagen får att via periodiseringsfonderna effektivare utnyttja sitt över tiden varierande vinstutrymme. Hur stort detta skattebortfall blir är emellertid ytterst svårt att avgöra på förhand. En seriös bedömning torde i vart fall förutsätta en omfattande granskning av data för enskilda företag.

Svårigheten att kvantifiera gäller emellertid också för de realekonomiska effekterna av nuvärdemetoden och periodiseringsfonderna. I den vetenskapliga litteraturen finns visst teoretiskt och empiriskt stöd för att likviditeten och det interna finansieringsläget har betydelse främst för hastigheten i företagens anpassning av sina kapitalstockar till önskade nivåer. Motsvarande svenska studier ger liknande resultat, även om effekterna inte tycks vara stora (se t.ex. Bergström-Södersten, 1989). Den utjämningsmöjlighet över tiden som periodiseringsfonderna ger, bör innebära att beskattningen kommer att slå på ett mer likformigt sätt mellan olika grupper av företag. Det skapar i sin tur förutsättningar för att investeringsbesluten kan komma att fattas efter mer likartade kriterier. Exakt vad detta kommer att betyda för effektiviteten i resursutnyttjandet och för den ekonomiska tillväxten är emellertid något som är vanskligt att bedöma. Osäkerheten i det avseendet är ju i själva verket något som gäller också för bolagsskattereformen i dess helhet.

Referenser

Bergström, Villy och Södersten, Jan. "Kan finanspolitiken styra investeringarna i näringslivet?", i Reformerad företagsbeskattning, Del II, Expertrapporter. SOU 1989:34.

Johansson, Sven-Erik. Slopa förslaget om nuvärdeavskrivningar. Affärsvärlden 4/10 nr. 40, 1989.

Rundfelt, Rolf. Omedelbar avskrivning föga generös metod. Affärsvärlden, 1989.

Bilaga 2

Periodiseringsfonders effekt på riskkapitalförsörjning: ett samhällsekonomiskt perspektiv

Av fil. dr Stefan Fölster

Ett system med periodiseringsfonder (PF) har som syfte att ge företag möjlighet att omperiodisera det redovisade och skattemässiga resultatet över ett antal år. Ett flertal argument har anförts som kan tala för ett sådant system. Här diskuteras endast ett av dessa argument. Slutsatserna här utgör således ingen helhetsbedömning av förslaget.

Argumentet som undersöks här är att införandet av periodiseringsfonder ökar företagens tillgång till likvida medel och därmed leder till en ökning av investeringar. Att investeringar ökar kan bero på att ett företag som vill investera inte får tillgång till kapital från annat håll eller på att PF utgör en lättillgänglig reserv som kan minska risken med investeringen. Särskilt minskar PF risken i en situation där företaget drabbas av en tillfällig likviditetssvacka och samtidigt får svårt att låna i bank. Utgångspunkten för diskussionen är ett system med PF där företagen får avsätta högst 30 procent av inkomsten före avsättningen. Varje års avsättning utgör en PF. Företaget tar upp en ränta i nivå med kostnaden för riskkapital som en intäkt. Vid valfri tidpunkt, men senast efter sex år, upplöses PF.

En samhällsekonomisk bedömning av PF:s lämplighet som instrument för att öka riskkapitalförsörjningen måste grunda sig på en uppskattning av de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som PF för med sig. I det följande förs ett resonemang om storleksordningen på kostnader och intäkter utifrån gängse ekonomisk teori och empiriska undersökningar. Detta sammanfattas i en schablonmässig kalkyl.

Samhällsekonomiska kostnader

PF ger företagen en skattekredit som maximalt uppgår till 25 procent av 30 procent av vinsten under sex år. Under förutsättningen att företagen betalar en marknadsränta på skattekrediten består kostnaden för staten av kreditförluster som uppstår när företag går i konkurs innan skattekrediten har återbetalats. I det system med förlustutjämning bakåt som utredningen föreslår bör den del av kostnaden som avser de senaste 3 åren hänföras till förlustutjämningssystemet.

Det är svårt att förutse storleken på kreditförlusterna. Dels torde de variera med konjunkturcykeln. Dels kommer de att bero av hur attraktiva räntevillkoren är för PF. Om räntevillkoren är attraktiva kommer den totala kreditförlusten att vara större än när räntevillkoren är mindre attraktiva. Samtidigt innebär mindre attraktiva räntevillkor att PF utnyttjas främst av företag som har en hög konkursrisk. Därmed kan kreditförluster som andel av den totala skattekrediten vara större när räntevillkoren är mindre attraktiva.

Teoretiskt skulle räntan på PF kunde höjas till den grad att den kompenserar kreditförlusterna. I praktiken omöjliggörs detta emellertid av självselektionen bland företagen. En högre ränta innebär att PF inte utnyttjas av företag med låg konkursrisk. Kreditförlusten blir då nästan oförändrat samtidigt som ränteintäkterna kan sjunka - trots räntehöjningen. Erfarenhet från t.ex. system med statliga kreditgarantier, som beskrivs längre ner, visar att det är omöjligt att kompensera kreditförluster med räntehöjningar.

Kreditförlusten utgör statens kostnad för PF-systemet. Denna kostnad är emellertid inte en samhällsekonomisk kostnad, utan måste betraktas som en transferering från skattebetalarna till de företag som utnyttjar PF. Den samhällsekonomiska kostnaden består i stället av den effektivitetsförlust som orsakas av de skatter som måste höjas för att betala kreditförlusten. Den högre skattenivån som blir nödvändigt minskar incitamenten att arbeta och investera.

Effektivitetsförlusten av beskattningen har undersökts i ett antal empiriska studier både i Sverige och internationellt (t.ex. Hansson, 1984). Spridningen i resultaten är ganska stor, inte minst därför att effektivitetsförlusten av olika typer av skatter varierar mycket. På grundval av en genomgång av studierna rekommenderar Statskontoret att effektivitetsförlusten bör beräknas till 50% av skatteuttaget. Det talet används också nedan i kalkylen.

Ytterligare två källor till effektivitetsförluster uppstår under PF. De bör beaktas, även om inget försök görs här att kvantifiera dem.

Den ena är att PF kan fördröja konkurser som ändå kommer att äga rum. Skattekrediten som PF ger är av betydelse för företag i tre situationer:

1. när de gör större investeringar
2. när de råkar ut för tillfälliga likviditetsproblem
3. när de ändå går i konkurs.

Den första kategorin kan ge upphov till en samhällsekonomisk nytta som beskrivs i nästa avsnitt. För företag i kategori 2 är det osäker om de orsakar en samhällsekonomisk vinst eller förlust. Företag i kategori 3 orsakar med stor sannolikhet en samhällsekonomiskt förlust eftersom skattekrediten ger dem möjlighet att fördröja konkursen längre än vad som hade varit fallet utan PF. Sannolikheten är stor att fördröjningen av konkursen försämrar möjligheten att återupprätta verksamheten.

Den andra källan till effektivitetsförluster är att PF snedvrider konkurrensen mellan etablerade och nystartade företag. I ett läge där ett

nystartad företag konkurrerar med ett etablerat, har det etablerade företaget tillgång till skattekrediten som PF ger och har därmed en konkurrensfördel. Risken finns att etablerade företag därmed kan befästa en monopolställning och att nya företag överhuvudtaget inte ger sig in i konkurrensen. Att en sådan risk finns är ett väl etablerat resultat i den nationalekonomiska litteraturen (t ex Auerbach, 1983; Judd och Petersen, 1986).

Det bör betonas att problemet inte är unikt för PF utan uppstår till följd av alla faktorer som förbättrar etablerade företags finansieringsmöjligheter jämfört med situationen för nystartade företag. Införandet av PF förvärrar dock problemet eftersom det ökar etablerade företags övertag.

Samhällsekonomiska intäkter

Som samhällsekonomisk intäkt beräknas det samhällsekonomiska värdet av de nya investeringar som PF ger upphov till. Beräkningen kan brytas ner i två frågor. Den första är hur mycket nyinvesteringar PF ger upphov till och den andra är vad dessa nyinvesteringar är värda.

Den första frågan belyses av en rad empiriska undersökningar om effekten av skatteavdrag och statliga krediter till företag. I det följande görs en sammanfattning av de resultat som dessa undersökningar kommer fram till. En mer heltäckande genomgång finns i Fölster (1991). Två statliga stödformer förefaller särskilt relevanta i sammanhanget.

1. Skatteavdrag för FoU-investeringar

Ett sådant fanns i Sverige före 1981 och finns fortfarande i ett antal länder. Empiriska studier visar att FoU-investeringar ökar med 10-30% av subventionsbeloppet (t ex Mansfield, 1986; Fölster, 1991; Bernstein, 1987). Liknande generella investeringssubventioner avseende investeringar i allmänhet har också visats ge effekter i samma storleksordning (t ex Folmer & Nijkamp, 1987).

2. Statliga krediter och lånegarantier till FoU och riskfyllda investeringar.

Statliga krediter ges ofta till en ränta som är låg i förhållande till vad marknaden kräver för riskfyllda projekt. Även för garantier gäller att företagen kan låna till en ränta som inte reflekterar projektens risk. En viktig erfarenhet av sådana system har varit att det är omöjligt att begränsa statens förluster genom att begära en högre ränta eller en avgift för lånegarantin. En sådan riskkompensation leder till en kraftig selektionseffekt så att de företag som fortfarande är intresserade har en mycket högre sannolikhet att gå i konkurs. Empiriska studier av sådana system kan grovt sammanfattas så att systemen ger upphov till nya investeringar för 20-50% av subventionsbeloppet. Exempel på empiriska studier baserade på intervjuer och enkäter är Fölster (1991) och

Gronhaug och Fredriksen (1984). Resultaten bekräftas av ekonometriska studier i t.ex. Holemans och Sleuwagen (1988), Levy och Terleckyi (1983). Sammanlagt finns ett tjugotal liknande empiriska undersökningar. De flesta skiljer inte mellan statliga krediter, garantier eller klumpsummestöd. Flera av studierna måste också bedömas som osäkra till följd av olika metodologiska kompromisser. Resultaten får emellertid tyngd av att studier med delvis väldigt olika empiriska metoder kommer fram till likartade resultat. Ingen undersökning visar på signifikant högre effekter.

En viktig aspekt är att effekterna mäts som andel av subventionsbeloppet snarare än som andel av utlånade belopp. Anledningen är att subventionsbeloppet fångar både subventionseffekten och likviditetseffekten på nyinvesteringar. Subventionseffekten består av att ett högre subventionsbelopp gör det mer lönsamt att göra en nyinvestering. Likviditetseffekten - att företagen kan investera mer till följd av bättre likviditet - är nära relaterad till kreditförlusten. Om fler företag som ligger nära sin likviditetsrestriktion utnyttjar krediten tenderar även kreditförlusterna (och därmed subventionsbeloppet) att öka. Detta innebär att olika system av statliga krediter kan ha ganska olika effekter mätt som andel av utlåningen. Ändå tenderar effekten mätt som andel av subventionsbeloppet att ligga inom ovan angivna intervaller.

Inget av de undersökta systemen överensstämmer exakt med PF. Särskilt skatteavdrag för FoU kan tänkas avvika på så sätt att det inte ger samma likviditetseffekt som de andra medlen. Skatteavdraget ges emellertid varje år. Det är därför inte säkert att likviditetseffekten över en längre period är mindre för skatteavdraget än för PF.

Den främsta skillnaden mellan de ovan diskuterade systemen och PF är emellertid att avdragen och krediterna i dessa system är riktade till nyinvesteringar så att de sällan går till företag på väg mot konkurs som PF kan göra. Sannolikt har därför PF snarare en mindre effekt än dessa statliga krediter och garantier.

Den andra frågan är vad det samhällsekonomiska värdet är av nyinvesteringarna. Det finns ganska övertygande empiriska studier om det samhällsekonomiska värdet av "spillovers" som uppstår av teknikutveckling (se Nadiri, 1991, för en litteraturgenomgång). En grov sammanfattning kan vara att nuvärdet av den samhällsekonomiska avkastningen ligger på 50-100%. Detta gäller för det genomsnittliga industriella FoU-projektet. De nyinvesteringar som tillkommer är emellertid marginella och måste därför antas ha en lägre företagsekonomisk och samhällsekonomisk avkastning.

FoU-investeringar utgör endast en bråkdel av samtliga investeringar. En rimlig utgångspunkt är att de nyinvesteringar som kommer till stånd på grund av PF har samma sammansättning som investeringar i allmänhet. För andra investeringar än FoU-investeringar finns inget särskilt skäl att tro att det samhällsekonomiska värdet skulle vara större än det företagsekonomiska. Investeringar som kommer till stånd enbart på grund av PF torde därför ha en samhällsekonomisk avkastning som ligger betydligt under 50%.

Schablonmässig kalkyl	
Kreditförlust på PF (subventionsbelopp)	100
Nyinvesteringar (högst 50% av subventionsbeloppet)	50
Samhällsekonomisk intäkt (högst 50% av nyinvesteringar)	25
Samhällsekonomisk kostnad (50% av kreditförlust + effektivitetsproblem av fördröjda konkurser och minskad konkurrens från nystartade företag)	50

Kalkylen förefaller inte särskilt känslig för ändringar i antaganden. Som ett exempel påverkas inte slutsatsen av ändringar i kreditförlusternas storlek. Till en del är antagandena redan valda för att ge ett så gynnsamt resultat som möjligt för PF. Effektivitetsförlusten av fördröjda konkurser och minskat konkurrens har t.ex. inte tagits med i kvantifieringen. Vidare har den samhällsekonomiska intäkten getts ett förmodligen överdrivet värde.

Slutsats

Sammanfattningsvis visar en schablonmässig kalkyl att PF förmodligen inte ökar riskkapitalinvesteringar på ett samhällsekonomiskt lönsamt sätt. Kalkylen är inte särskilt känslig för ändringar i antaganden eller hänsyn till felmarginaler i de empiriska undersökningarna.

Litteratur

Auerbach, A.J. Taxation, corporate financial policy and the cost of capital, Journal of Economic literature, 1983, 21, 905-940.

Bernstein, J. I. Research and Development, Tax Incentives and the Structure of Production and Financing. University of Toronto Press, Toronto, 1987.

Folmer, H. och Nijkamp, P. Investment premiums: Expensive but hardly effective. Kyklos, 1987, 43-72.

Fölster, S. The Art of Encouraging Invention: A New Approach to Government Innovation Policy. Industriens Utredningsinstitut, 1991.

Gronhaug, K. och Fredriksen, T. Governmental innovation support in Norway. Research Policy, 1984, 13, 165-173.

Hansson, I. Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures. Scandinavian Journal of Economics, 1984, 86, 375-379.

Holemans, B. och Sleuwagen, L. Innovation expenditures and the role of government in Belgium, Research Policy, 1988, 17, 783-820.

Judd, K.L. och Petersen, B.C. Dynamic limit pricing and internal finance, Journal of Economic Theory, 1986, 39, 368-399.

Levy, D.M. och Terleckyi, N.E., Effects of government R & D on

private R & D investment and productivity: A macroeconomic analysis. Bell Journal of Economics, 1983, 14, 551-61.

Mansfield, E. The R & D tax credit and other technology policy issues, American Economic Review, 1986, 76, 190-194.

Nadiri, I. Innovationer och tekniksprid ning, Forskning, Tekniksprid ning och Produktivitet, Expertrapport nr 10 till Produktivitetsdelegationen, 1991.

Bilaga 3

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över rapporten Nuvärdeavskrivning och periodiseringsfonder - ekonomiska effekter

Bokföringsnämnden
Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR
Företagarnas Riksorganisation
Handelshögskolan i Stockholm
Lantbrukarnas Riksförbund
Sveriges Industriförbund

Företagarnas Riksorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Industriförbund har åberopat ett gemensamt yttrande.

KUNGL. BIBL.
1992-07-20
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1992-07-20
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppdraget. [59]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13108-0 ISSN 0375-250X