Statens offentliga utredningar
1996:119
Finansdepartementet

Lättnad i dubbel-beskattningen av mindre företags inkomster

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Delbetänkande av 1992 års företagsskatteutredning
Stockholm 1996

Statens offentliga utredningar
1996:119
Finansdepartementet

Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster

Delbetänkande av 1992 års företagsskatteutredning
Stockholm 1996

A: Tryck KB
Occ SOU
72

Statens offentliga utredningar
1996:119
Finansdepartementet

Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster

Delbetänkande av 1992 års företagsskatteutredning
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Stockholm 1996

ISBN 91-38-20345-6
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm

Till statsrådet Thomas Östros

Genom beslut våren 1992 bemyndigade regeringen dåvarande 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.

I det föreliggande delbetänkandet behandlas frågor om den ekonomiska dubbelbeskattningen av aktiebolagens vinster.

I den nu redovisade etappen har som sakkunniga deltagit ekonomen Per-Olof Edin, professorn Sven-Olof Lodin och departementsrådet Johan Svanberg. Som experter har deltagit ekonomiska rådet Peder André, skattechefen Roland Armholt, departementssekreteraren Ellen Bramness Arvidsson, departementsrådet Stefan Ersson, skattedirektören Sune Jansson, departementsrådet Peter Kindlund, departementsrådet Anders Kristoffersson, jur.kand. Hans Peter Larsson, kanslirådet Ingrid Melbi, advokaten Brita Munck-Persson, Skatterättsnämndens ordförande Gustaf Sandström, professorn Jan Södersten, departementssekreteraren Mathias Ternell och bankdirektören Niclas Virin.

Utredningen kommer i en följande etapp att se över de skatteregler som har samband med omstruktureringar av företag (dir. 1993:54).

Särskilda yttranden har lämnats av Edin, Lodin, Jansson, Larsson, Munck-Persson och Virin.

Stockholm den 26 juli 1996

Klas Herrlin

Innehåll

Sammanfattning 9

Summary 15

Författningsförslag 21
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt 21
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter 29

1 Bakgrund 31

2 Statistiska uppgifter 35
2.1 Ägandet av svenska aktier 35
2.2 Genomsnittlig innehavstid för olika aktieslag . 38
2.3 Företagens soliditet 39
2.4 Bolagsbeskattning och offentliga finanser 39

3 Beskattningen av bolagsinkomster i andra länder 43

4 Diskussion av tänkbara åtgärder i fråga om beskattningen av aktiebolag och aktieägare . 57
4.1 Frågeställningen 57
4.2 Vissa samband m.m. 59
4.3 Arbetets inriktning 61
4.4 En sänkning av bolagsskattesatsen 62
4.5 En ändring av underlaget för bolagsskatten ... 65
4.5.1 Omedelbar avskrivning av anläggningstillgångar 66
4.5.2 Avdrag för lämnad utdelning 66

4.6 Omvänd avräkning 68
4.6.1 Närmare om metoden 69
4.6.2 Bedömning av den omvända avräkningen 71
4.7 En generell lättnad på ägarnivån 72
4.8 En selektiv lättnad med inriktning på mindre företag 75
4.9 Sammanfattning 81
Appendix 82

5 En metod för selektiv lättnad med inriktning på mindre företag 85
5.1 Lättnad på företags- eller ägarnivån? 85
5.2 Området för lättnaden 87
5.2.1 Lättnadskvalificerade aktier 87
5.2.2 Lättnadskvalificerade ägare 93
5.3 Principen för metoden 94
5.4 Lättnadsutrymmet 96
5.5 Notering 101
5.6 Vissa frågor 102
5.7 Förhållandet till EG-rättens statsstödsregler ... 103
5.8 Ikraftträdande 105
5.9 Sammanfattning av förslaget 105
Appendix 1 Arbitragemöjligheter med utrymmesmetoden 106
Appendix 2 En lönebaserad lättnad 108

6 Beskattning och risktagande 111
6.1 Reglerna för aktieförluster 111
6.2 Riskneutralitet i reglerna för aktiva delägare och i lättnadsreglerna 114

7 Effekter på statens finanser 115
7.1 Det kapitalbaserade lättnadsunderlaget 116
7.2 Det lönebaserade underlaget 122
7.3 Begränsning av kostnaderna genom bristande symmetri 123
7.4 Kostnaden 125

8 Författningskommentar 127
8.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt 127

8.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter 130

Särskilda yttranden 133
Av sakkunnige Edin 133
Av sakkunnige Lodin 134
Av experten Jansson 151
Av experten Larsson 152
Av experten Munck-Persson 167
Av experten Virin 169

Bilaga: Direktiven 171

Sammanfattning

Upprinnelsen till utredningens uppdrag i den utredningsetapp, som redovisas i detta betänkande, är en skiss till metod för lättnad i den ekonomiska dubbelbeskattningen på företagsnivån som presenterats i skattedebatten. Metoden går ut på att företagen från sin skatt skall få räkna av skatt som aktieägarna erlagt på utdelning och vinst på aktier i företaget. Mot bakgrund av att vissa främmande länder har en lättnad på ägarnivån i form av ett avräkningssystem – aktieägarna får från sin skatt på utdelning räkna av skatt som företaget erlagt – kan metoden benämnas omvänd avräkning.

Utredningens bedömning är att en sänkning av bolagsskattesatsen är ett bättre alternativ än den omvända avräkningen, om utgångspunkten är att skatteuttaget på företagsnivån skall sänkas. Metoden har i själva verket effekter som gör att den är olämplig. Den allvarligaste nackdelen är att skattebelastningen i företaget – och därmed kapitalkostnaden för företagets investeringar – beror av i vilken utsträckning ägarna betalar svensk skatt på utdelningsinkomster och aktievinster. Till den del aktierna ägs t.ex. av ett utländskt företag som inte betalar kupongskatt, AP-fonden eller en svensk skattepriviligierad stiftelse erhåller företaget ingen lättnad.

Det stod på ett relativt tidigt stadium i arbetet klart att den omvända avräkningen inte är ett verkligt alternativ. I och med att den omvända avräkningen faller bort får man räkna med att debatten om dubbelbeskattningens vara eller inte vara tar ny fart. Det får också anses önskvärt att så sker, kanske kan därigenom de olika uppfattningarna i denna svårbedömda fråga komma närmare varandra. Mot bakgrund härav beslöt utredningen att ta ett bredare grepp på uppgiften än vad som direkt föreskrivs i direktiven. Ambitionen har varit att lämna ett ekonomiskt och juridiskt underlag från vilket den fortsatta diskussionen kan ta avstamp.

Arbetet bedrevs ursprungligen med inriktning på att betänkandet skulle lämnas i november 1996. I juni åtog sig emellertid utredningen efter förfrågan från regeringen att lämna betänkandet redan före utgången av juli. Skälet för denna förfrågan var att regeringen

– som under hand erfarit från utredningen att den omvända avräkningen inte var ett aktuellt alternativ – önskade lämna förslag till riksdagen under hösten 1996 om en lösning enligt andrahandsalternativet i direktiven, nämligen en selektiv lättnad i dubbelbeskattningen med inriktning på mindre företag.

Utredningen har, trots den tidspress som uppkommit, ansett det angeläget att fullfölja den ursprungliga ambitionen. Det är givet att redovisningen inte kunnat bli så utförlig och genomarbetad som skulle vara önskvärt. Utredningens uppfattning är ändå att den bild som tecknas är rättvisande mot bakgrund av tillgänglig kunskap.

En generell lättnad

Följande argument brukar anföras för att dubbelbeskattningen bör lindras genom en generell åtgärd (ordet "lindras" innefattar, som det används här, även ett fullständigt avskaffande).

1. *Soliditeten förbättras*. Hos företagen är utgiftsräntor avdragsgilla men inte lämnad utdelning, samtidigt som såväl inkomsträntor som mottagen utdelning beskattas hos mottagaren. Denna olikbehandling gynnar lånefinansiering framför finansiering med eget kapital och leder till en alltför låg soliditet.
2. *Inlåsning motverkas*. Hos aktieägarna beskattas utdelad inkomst hårdare än inkomst som hålls kvar i företaget. Det beror på att kvarhållen inkomst beskattas som aktievinst först när aktien avyttras. Detta innebär att det finns ett icke önskvärt skatteincitament att hålla kvar inkomster snarare än att dela ut dem.
3. *Incitament ges för aktiesparande*. En lättnad i beskattningen på ägarnivån innebär ett önskvärt incitament för svenska skattskyldiga subjekt att öka sina placeringar i aktier.
4. *Avkastningskravet sänks*. Dubbelbeskattningen medför att avkastningskravet på investeringar i Sverige är alltför högt.

Utredningen gör i huvudsak följande bedömning av dessa argument.

1. *Soliditeten förbättras*. Det finns här anledning att skilja mellan ett globalt perspektiv och det enskilda landets perspektiv. Globalt snedvrider den skiljaktiga behandlingen av eget och främmande kapital företagens finansiering, vilket får antas ha vissa negativa effekter. Något specifikt svenskt problem finns däremot inte, eftersom nästan alla länder har liknande beskattning

på företagsnivån som Sverige. (Det förhållandet att vissa länder har lättnader i dubbelbeskattningen på ägarnivån saknar helt eller i betydande utsträckning betydelse på företagsnivån.)

2. *Inlåsning motverkas*. Den nämnda skillnaden i behandling av mottagen utdelning och aktievinst är relevant endast för en begränsad andel av ägarna, drygt 27 %. Med hänsyn härtill framstår det som tveksamt om inlåsningen är ett större problem.
3. *Incitament ges för aktiesparande*. Det är riktigt att det uppkommer ett incitament för svenska skattskyldiga subjekt att spara i aktier. Det är dock oklart om, och i så fall i vilken utsträckning, sådana subjekt utövar ägarrollen på ett samhällsekonomiskt effektivare sätt än utländska ägare eller svenska icke skattskyldiga ägare.
4. *Avkastningskravet sänks*. Sverige har en internationellt låg bolagsbeskattning samtidigt som övriga skatter är höga. Med hänsyn härtill kan det ifrågasättas om det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att sänka skatten på bolagsinkomster och, för att finansiera sänkningen, höja någon annan skatt.

Sammantaget anser utredningen att argumenten inte motiverar en generell lättnad i dubbelbeskattningen.

Om emellertid en lättnad skall göras bör denna – enligt direktiven och enligt utredningens uppfattning – ha till ändamål att främja investeringar i Sverige. Utredningen uppfattar saken så att det inte är tillräckligt att en åtgärd har en allmänt investeringsstimulerande verkan, utan åtgärden skall främja investeringar särskilt i Sverige.

En sänkning av bolagsskattesatsen sänker kapitalkostnaden för investeringar som görs i Sverige oberoende av om investeringen görs av ett svenskägt svenskt företag, ett utlandsägt svenskt företag eller ett utländskt företag. En sänkning av bolagsskattesatsen är med hänsyn härtill en ändamålsenlig åtgärd om man önskar främja investeringar särskilt i Sverige. Några tekniska komplikationer i förhållande till utlandet uppkommer inte.

Alternativ som rätt till omedelbar avskrivning av anläggningstillgångar, avdrag för lämnad utdelning och, som berörts i det föregående, omvänd avräkning, är förenade med nackdelar av olika slag.

Svenska skattskyldiga subjekt, t.ex. fysiska personer, utgör endast en liten del av alla aktuella och potentiella ägare till svenska aktier. Beteendet hos sådana subjekt saknar därför, åtminstone på längre sikt, nämnvärd betydelse för kurserna på svenska aktier. Med hänsyn härtill får generella lättnader på ägarnivån, t.ex.

skattefrihet för mottagen utdelning och aktievinst, ingen eller endast begränsad effekt på företagens kapitalkostnader.

Sammantaget rekommenderar utredningen, om en generell lättnad i dubbelbeskattningen anses önskvärd, att denna görs i form av en sänkning av bolagsskattesatsen.

En selektiv lättnad med inriktning på mindre företag

Skulle utredningen finna att den omvända avräkningen inte bör införas, åligger det enligt direktiven utredningen att utarbeta en metod för selektiv lättnad i dubbelbeskattningen med inriktning på de mindre företagen. Utredningen gör i huvudsak följande bedömning i fråga om *lämpligheten* av en sådan åtgärd.

En selektiv skattelättnad, som sänker kapitalkostnaden för investeringar i mindre företag, innebär att sådana investeringar gynnas i förhållande till investeringar i stora företag. Utredningen har inte kunnat finna något hållbart resonemang som visar att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt. Tvärtom, traditionell marknadsekonomisk teori säger att alla verksamheter bör så långt som möjligt ges samma skattemässiga villkor. Ekonomisk teori ger emellertid inte en heltäckande bild av verkligheten. Därför kan man inte utesluta att särskilda lättnader för mindre företag skulle ha positiva effekter. Bevisbördan bör dock ligga på den som argumenterar för icke-neutrala lösningar.

Trots att utredningen således inte kan rekommendera en selektiv lättnad, åligger det enligt direktiven utredningen att utarbeta en *metod* för en sådan lättnad. Förslaget innebär i huvudsak följande.

Lättnad medges för utdelning och vinst på onoterade aktier, dvs. aktier som inte noteras på svensk eller utländsk börs eller är föremål för liknande notering. Andelar i utländska företag omfattas inte av lättnaden. Utredningen kan dock inte utesluta att en begränsning av lättnaden till svenska aktier strider mot bestämmelser i Romfördraget om fria kapitalrörelser.

Lättnaden avser utdelning och vinst på aktier, som innehas av fysiska personer och dödsbon vilka är obegränsat skattskyldiga i Sverige.

Metoden för lättnaden anknyter till vad som gäller för beskattning av aktiva delägare i fåmansföretag. Enligt lättnadsmetoden undantas således utdelning och vinst på onoterade aktier inom ett *lättnadsutrymme* från beskattning. Lättnadsutrymmet utgörs av ett belopp, som erhålls genom att en *lättnadssats* multipliceras med ett *lättnadsunderlag*.

Lättnadssatsen är enligt förslaget 65 % av statslåneräntan vid utgången av november året före beskattningsåret. Lättnadsunderlaget utgörs av summan av den skattskyldiges anskaffningskostnad för sina aktier i företaget och 70 % av ett löneunderlag. I fråga om beräkningen av anskaffningskostnaden gäller alternativen i de särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag.

Löneunderlaget utgörs av summan av löner och andra ersättningar till anställda. Är företaget ett fåmansföretag räknas inte ersättningar till aktiva delägare och närstående till sådana delägare med.

Även i fråga om de särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag föreslås att 70 % av lönesumman skall få läggas till underlaget, i detta fall underlaget för kapitalinkomstbehandling. (Procenttalet enligt gällande regler är 10.) Också i övrigt föreslås att samma bestämmelser skall gälla beträffande lönesummereglerna i de särskilda reglerna och lättnadsreglerna. I förhållande till de gällande bestämmelserna i de särskilda reglerna innebär förslaget en viss uppmjukning.

Lättnadsutrymme, som inte utnyttjas ett visst beskattningsår, bör få sparas med ränteuppräkning. Sparat utrymme medför att lättnad kan erhållas vid beskattning av aktievinst.

För att mildra effekten av att lättnadsreglerna upphör vid notering föreslås att de aktieägare, som ägde aktier i företaget vid tidpunkten för noteringen, skall få behålla lättnaden under en övergångstid på 10 år. Finns ett sparat lättnadsutrymmet vid utgången av denna tid, får ett motsvarande belopp läggas till anskaffningskostnaden för aktierna.

Skälet för att denna relativt komplicerade metod föredragits framför en metod, där lättnad medges för en viss andel av utdelning och aktievinst, är att den valda metoden inte sätter ökad press på de särskilda reglerna för beskattning av aktiva delägare i fåmansföretag genom att behandla aktiva delägare oförmånligare än övriga delägare i onoterade företag. Lättnadsutrymmet är nämligen alltid mindre än det kapitalinkomstbehandlade utrymmet.

Den statsfinansiella kostnaden för förslaget kan beräknas till 3,4 miljarder kronor per år, dvs. ungefär till det belopp som reserverats för en selektiv lättnad i prop. 1995/96:222.

Förslaget kan, i enlighet med vad som aviserats i den nämnda propositionen, tillämpas fr.o.m. beskattningsåret 1997.

Summary

The background to the report presented here is the public debate concerning relief in economic double taxation and specifically a method that allows companies a tax credit based on the tax paid by their shareholders on dividends and capital gains. In the light of certain foreign countries granting relief to shareholders in the form of imputation – shareholders are entitled to offset a tax credit, based on the tax paid by the company, against the tax they pay on dividends – the method can be called reversed imputation.

The committee's assessment is that, if the original idea is that the tax paid by companies is to be reduced, a reduction of the corporate tax rate is a better alternative to the reversed imputation method. This method has effects which make it unsuitable in itself. The most serious drawback is that the company's tax burden – and therefore the capital costs for the company's investments – depends upon to what extent the owners pay Swedish tax on their income from dividends and capital gains. For the proportion of the shares owned for example by a foreign company exempt from the withholding tax on dividends the company receives no credit.

It was clear at a relatively early stage that the reversed imputation system was not a viable alternative. With reversed imputation no longer in the picture, we can assume that the debate on whether double taxation should exist or not will be rekindled. This is a desirable consequence as it is maybe through such a debate that the different opinions concerning this difficult issue may converge. In the light of this the committee decided to take a wider view of the issue than that which was stipulated in the directive. Our aim has been to submit an economic and legal foundation upon which further discussions can be based.

The work started with the intention of submitting a report in November 1996. In June the committee agreed, after being asked by the Government, to submit the report as early as the end of July. The reason for this request was that the Government – who had been informed that a reversed imputation system was no

longer a viable alternative – wished to submit a proposal to Parliament during the autumn of 1996 on a solution based on the second choice alternative in the directive, namely selective relief from double taxation for smaller companies.

General relief

The following arguments are usually given for relief of double taxation (the word "relief", as it is used here, also includes total abolition.)

1. *Improvement in debt equity ratio.* A company's interest expense is deductible but paid dividends are not and at the same time the receiver is taxed both on his interest income and received dividend. This unequal treatment encourages debt financing instead of equity financing and leads to a low debt equity ratio.
2. *Retainment is discouraged.* Shareholders are taxed more heavily on income from dividends than on income which is retained in the company. This is because retained income is taxed as capital gains only when the shares are sold. This means that there is an undesirable tax incentive to retain income in the company rather than distribute it as dividends.
3. *Share savings incentive.* Tax relief for shareholders will create a desirable incentive for Swedish taxpayers to increase their investment in shares.
4. *Reduced required rate of return.* Double taxation results in the required rate of return on investment in Sweden being too high.

The following assessment of these arguments sums up the committee's point of view.

1. *Improvement in debt equity ratio.* It is necessary here to differentiate between a global perspective and the perspective of an individual country. In global terms, the unequal treatment of equity and debt distorts a company's financing, which must be assumed to have certain negative effects. There is however no specifically Swedish problem since almost all other countries have similar corporate taxation rules in this respect. (The fact that certain countries give tax relief to shareholders is of little significance for costs of capital in companies.)
2. *Retainment is discouraged.* The above-mentioned difference in the treatment of received dividends and capital gains is only

relevant for a limited proportion of shareholders, approximately 27 %. Taking this into account it is doubtful whether this represents any real problem.

3. *Share savings incentive.* It is true that an incentive is provided for Swedish taxpaying residents to save in the form of shares. From an empirical point of view, however, it is unclear to what extent such residents perform their role as owners in an economically more efficient way than tax-exempt residents or non-resident owners.
4. *Reduced required rate of return.* Internationally, Sweden has a low level of corporate taxation at the same time as other taxes are high. With regard to this, it can be questioned whether it would be profitable for the national economy as a whole to reduce corporate taxation whilst, to finance such a reduction, increasing some other tax.

In conclusion, the committee considers these arguments to be too weak to support general relief in double taxation.

If however relief is to be given, it should aim to promote investment in Sweden. It is not sufficient for the measure to stimulate investment in general, it must specifically promote investment in Sweden.

A reduction in the corporate tax rate reduces the capital costs of investments made in Sweden irrespective of whether the investment is made by a Swedish company owned by Swedish residents, a Swedish company owned by foreign residents or a foreign company. With regard to this, a reduction in the corporate tax rate is an appropriate measure if the aim is to promote investment especially in Sweden. No technical problems occur in relation to other countries.

Alternative measures concerning company taxation, such as immediate depreciation of fixed assets, deduction for paid dividends and reversed imputation, are all associated with disadvantages of one kind or another.

Swedish residents, e.g. individuals, constitute only a small proportion of all present and potential owners of Swedish shares. The behaviour of such residents therefore is, at least in the long-term, of hardly any importance as regards Swedish share prices. Bearing this in mind, tax relief for shareholders, such as tax exemption for recieved dividends and capital gains will have only limited effect on companies' capital costs.

In conclusion, the committee recommends that, if relief in double taxation is considered desirable, it should be given in the form of a reduction in the corporate tax rate.

Selective relief for smaller companies

The committee makes the following basic assessment with regard to *the suitability* of selective relief for smaller companies.

Selective tax relief, which reduces the capital cost of investment in smaller companies, promotes such investment before investment in large companies. The committee has been unable to find any tenable argument which shows that this would be profitable for the national economy. On the contrary, traditional market economic theory states that all businesses as far as possible should receive the same fiscal treatement.

Despite the fact that the committee cannot recommend selective relief, it is its duty, in accordance with the directive, to draw up a *method for such relief.* The suggestion amounts mainly to the following.

Relief is granted for dividends and capital gains on unquoted shares, i.e. shares that are not quoted on the Swedish or foreign stock exchanges or are the subject of similar quotation. Share holdings in foreign companies are not subject to relief. The committee can not rule out the possibility that such a limitation of the relief to Swedish shares contravenes the provisions laid down in the Treaty of Rome concerning the free movement of capital.

The relief concerns dividends and capital gains owned by individuals with full tax liability in Sweden.

The relief method is linked to the method used in the special regulations for the taxation of active partners in closely held companies. Dividends and capital gains from unquoted shares are excluded from taxation within a *maximal exempt amount.* This exempt amount is arrived at by multiplying *a relief base* by a *relief rate.*

It is suggested that the relief rate be 65% of the state interest rate at the end of November in the preceding fiscal year. The relief base is the sum of the taxpayer's acquisition costs for his shares in the company and a salary base.

The salary base consists of 70 % of the total sum of salaries to employees. If the company is a closely held company, remuneration to active partners and their relatives is not included.

The exempt amount not utilised in a certain year may be saved with interest. Saved amounts mean that relief can be acquired when the capital gain is taxed.

To mitigate the effect when a company goes public, it is suggested that the shareholders who owned shares in the company at that time shall be entitled to relief for a transitional period of ten years.

The reason for this relatively complicated method being chosen in preference to a method, where relief is given on a certain proportion of dividends and capital gains, is that the chosen method does not increase the strain on the special regulations for the taxation of active partners in closely held companies.

The annual revenue loss can be estimated at SEK 3,4 billion.

The method can be brought into force as from the fiscal year 1997.

Författningsförslag

1 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 3 § 12, 12 b och 12 d mom. samt 27 § 5 mom. skall ha följande lydelse,

dels att det i 3 § skall införas ett nytt moment, 1 a mom., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
	1 a mom. Utdelning och realisationsvinst på aktie i svenskt aktiebolag undantas från skatteplikt i den utsträckning som anges i detta moment. Som förutsättning gäller
	1. att inte några aktier i bolaget är marknadsnoterade,
	2. om bolaget inte är ett förvaltningsföretag, att bolaget under det räkenskapsår som beslutet om utdelning avser eller under något av de fyra föregående räkenskapsåren inte – direkt eller genom dotterföretag – ägt aktier eller andelar med en röst- eller kapitalandel på minst 25 procent i ett annat bolag, i vilket aktier är mark-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	nadsnoterade, eller i en utländsk juridisk person, *3. om bolaget är ett förvaltningsföretag, att detta under det räkenskapsår som beslutet om utdelning avser inte ägt någon marknadsnoterad aktie eller andel i utländsk juridisk person,* *4. att bolaget inte är ett sådant bostadsaktiebolag som avses i 2 § 7 mom.* *Det belopp som undantas från skatteplikt (lättnadsbeloppet) beräknas som 65 procent av statslåneräntan vid utgången av november året före beskattningsåret multiplicerad med summan av anskaffningskostnaden för aktien och 70 procent av ett löneunderlag beräknat enligt 12 d mom. första stycket och andra stycket 1. Är aktien en sådan kvalificerad aktie som avses i 12 a mom. tillämpas även 12 d mom. andra stycket 2.* *Med anskaffningskostnad avses det anskaffningsvärde som skulle ha använts vid beräkning av realisationsvinsten, om aktien avyttrats vid tidpunkten för utdelningen. För aktie som har förvärvats före ingången av år 1990 respektive före ingången av år 1992 får bestämmelserna i 12 c mom. andra och tredje styckena tillämpas.* *Understiger utdelningen lättnadsbeloppet sparas återstående belopp (sparad lättnad) och ökar det lättnadsbelopp som beräknas nästa år. Vid beräkning av lättnadsbeloppet läggs spa-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	rad lättnad också till anskaffningskostnaden för aktien. Har bolaget inte lämnat någon utdelning, beräknas lättnadsbelopp och sparad lättnad vid beskattningsårets utgång. Övergår aktien till annan ägare på annat sätt än genom köp, byte eller därmed jämförligt fång övertas sparad lättnad av den nye ägaren. *Uppkommer realisationsvinst vid avyttring av aktie undantas ett belopp som svarar mot sparad lättnad från skatteplikt.* *Har aktier i ett bolag marknadsnoterats efter utgången av år 1996, gäller bestämmelserna i detta moment för utdelning och realisationsvinst på aktie i bolaget till och med det tionde året efter det år då noteringen skedde. Aktien får dock inte ha givits ut efter tidpunkten för notering eller efter denna tidpunkt ha övergått till annan ägare genom köp, byte eller därmed jämförligt fång. Kvarstående sparad lättnad vid den nämnda tidpunkten får läggas till anskaffningskostnaden för aktien.* *Vad som sägs om aktie gäller även andel i annan svensk ekonomisk förening än sådan kooperativ förening som avses i 2 § 8 mom.*
12 mom.[2] Fysisk person och dödsbo som äger kvalificerad aktie i ett fåmansföretag skall i den omfattning som anges i 12 a–12 e mom. ta upp ut-	*12 mom.* Fysisk person och dödsbo som äger kvalificerad aktie i ett fåmansföretag skall i den omfattning som anges i 12 a–12 e mom. ta upp

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
delning på sådan aktie som intäkt av tjänst i stället för intäkt av kapital. Detsamma gäller realisationsvinst vid avyttring av sådan aktie.	utdelning på sådan aktie som intäkt av tjänst i stället för intäkt av kapital. Detsamma gäller realisationsvinst vid avyttring av sådan aktie. *Av 1 a mom. framgår att utdelning och vinst i viss omfattning undantas från skatteplikt.*

Närmare bestämmelser finns i

- 12 a mom. om tillämpningsområdet,
- 12 b mom. om behandlingen av utdelning och realisationsvinst,
- 12 d mom. om ökning av anskaffningskostnaden med löneunderlag,
- 12 e mom. om visst undantag från tillämpningen.

Vad som i första stycket sägs om aktie i ett fåmansföretag gäller också andel i ett sådant företag. Med aktie och andel likställs andra sådana av företaget utgivna finansiella instrument som avses i 27 § 1 mom. För sådana instrument får dock 12 c och 12 d mom. inte tillämpas.

12 b mom.[3] Överstiger utdelningen på en kvalificerad aktie det gränsbelopp som anges i det följande tas överskjutande belopp upp som intäkt av tjänst. Gränsbeloppet utgörs av anskaffningskostnaden för aktien multiplicerad med statslåneräntan vid utgången av november året före beskattningsåret med tillägg av fem procentenheter. Vid beräkning av gränsbeloppet för andra finansiella instrument än aktier och andelar begränsas tillägget till statslåneräntan till en procentenhet. Avyttras efter utdelning aktien till närstående, skall denne ta upp ytterligare utdelning som lämnas under året som intäkt av tjänst.

Med anskaffningskostnad avses det anskaffningsvärde som skulle ha använts vid beräkning av realisationsvinsten, om aktien avyttrats vid tidpunkten för utdelningen. Som utdelning behandlas även vinst som uppkommit vid nedsättning av aktiekapitalet i företaget genom inlösen av aktier.

Understiger utdelningen gränsbeloppet sparas återstående belopp (sparad utdelning) och ökar det gränsbelopp som beräknas nästa år. Vid beräkning av gränsbeloppet läggs sparad utdelning också till anskaff-	Understiger utdelningen gränsbeloppet sparas återstående belopp (sparad utdelning) och ökar det gränsbelopp som beräknas nästa år. Vid beräkning av gränsbeloppet läggs sparad utdelning också till anskaff-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ningskostnaden för aktien. Har företaget inte lämnat någon utdelning beräknas gränsbelopp och sparad utdelning vid beskattningsårets utgång.	ningskostnaden för aktien. Har företaget inte lämnat någon utdelning beräknas gränsbelopp och sparad utdelning vid beskattningsårets utgång. *Övergår aktien till annan ägare på annat sätt än genom köp, byte eller därmed jämförligt fång övertas sparad utdelning av den nye ägaren.*

Uppkommer realisationsvinst vid avyttring av en kvalificerad aktie skall hälften av den del av vinsten som överstiger sparad utdelning tas upp som intäkt av tjänst. Som intäkt av tjänst skall dock högst tas upp ett sammanlagt belopp som för aktieägaren och denne närstående under avyttringsåret och de tio beskattningsår som närmast föregått beskattningsåret uppgår till 100 gånger det basbelopp som gäller för avyttringsåret enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Om aktieägarens make eller – såvitt gäller aktieägare under 18 år – förälder är eller under någon del av den senaste tioårsperioden i betydande omfattning har varit verksam i företag som avses i 12 a mom. första stycket och om aktieägarens beskattningsbara förvärvsinkomst, med bortseende från det belopp som enligt bestämmelserna i första–fjärde styckena skall tas upp som intäkt av tjänst, understiger makens eller förälderns beskattningsbara förvärvsinkomst, skall vid beräkning enligt 10 § av skatt på tjänsteintäkten aktieägarens beskattningsbara förvärvsinkomst, innan tjänsteintäkten beaktas, anses motsvara makens eller förälderns beskattningsbara förvärvsinkomst.

12 d mom.[4] Vid beräkning av gränsbeloppet enligt 12 b mom. får till anskaffningskostnaden för aktien läggas *10* procent av ett löneunderlag. Löneunderlaget beräknas på grundval av sådan ersättning som ingår i underlag för beräkning av avgifter enligt 2 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter och som under året före beskattningsåret har utgått till arbetstagarna i företaget och i	*12 d mom.* Vid beräkning av gränsbeloppet enligt 12 b mom. får till anskaffningskostnaden för aktien läggas *70* procent av ett löneunderlag. Löneunderlaget beräknas på grundval av sådan ersättning som ingår i underlag för beräkning av avgifter enligt 2 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter och som under året före beskattningsåret har utgått till arbetstagarna i företaget och i

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dess dotterföretag. Av ersättning till arbetstagare i dotterföretag som inte är helägt får medräknas så stor del av beloppet som svarar mot moderföretagets andel av antalet aktier eller andelar i dotterföretaget. Löneunderlaget utgörs av den del av det sammanlagda ersättningsbeloppet som överstiger ett belopp motsvarande tio gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde året före beskattningsåret fördelat med lika belopp på aktierna i företaget.	dess dotterföretag. Av ersättning till arbetstagare i dotterföretag som inte är helägt får medräknas så stor del av beloppet som svarar mot moderföretagets andel av antalet aktier eller andelar i dotterföretaget. Löneunderlaget utgörs av den del av det sammanlagda ersättningsbeloppet som överstiger ett belopp motsvarande tio gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde året före beskattningsåret fördelat med lika belopp på aktierna i företaget.
	Vid tillämpning av första stycket gäller följande.
	1. Anskaffningskostnaden för aktien får inte beräknas enligt 12 c mom. tredje stycket.
2. Ersättning till arbetstagare som innehar sådant av företaget utgivet finansiellt instrument som avses i 27 § 1 mom. får inte beaktas om 12 mom. är tillämpligt på utdelning eller vinst som är hänförlig till instrumentet. Ersättning som täcks av ett statligt bidrag för lönekostnader får inte heller beaktas.	*1.* Ersättning till arbetstagare som innehar sådant av företaget utgivet finansiellt instrument som avses i 27 § 1 mom. får inte beaktas om 12 mom. är tillämpligt på utdelning eller vinst som är hänförlig till instrumentet. Ersättning som täcks av ett statligt bidrag för lönekostnader får inte heller beaktas.
3. Aktieägaren skall för året före beskattningsåret ha erhållit sådan ersättning som ingår i underlag för beräkning av avgifter enligt 2 kap. 3 § lagen om socialavgifter från företaget eller dess dotterföretag med ett belopp som sammanlagt inte understiger *150* procent av den högsta ersättning som samma år har betalats ut till en arbets-	*2. Har aktieägaren i betydande omfattning varit verksam i företaget eller i dess dotterföretag* skall *denne* för året före beskattningsåret *från företagen* ha erhållit sådan ersättning som ingår i underlag för beräkning av avgifter enligt 2 kap. 3 § lagen om socialavgifter med ett belopp som sammanlagt inte understiger

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tagare och som får räknas in i det underlag som ligger till grund för beräkning av löneunderlaget.	*120* procent av den högsta ersättning som samma år har betalats ut till en arbetstagare och som får räknas in i det underlag som ligger till grund för beräkning av löneunderlaget *eller, om detta är lägre, med ett belopp som svarar mot 10 gånger det basbelopp enligt lagen om allmän försäkring som gällde för året före beskattningsåret. Det sammanlagda löneunderlaget får inte överstiga ett belopp som svarar mot 50 gånger den ersättning aktieägaren för året före beskattningsåret erhållit från företagen.*
4. Den sammanlagda ökning av gränsbeloppet som uppkommer genom tillägg av löneunderlaget får inte överstiga sådan ersättning till aktieägaren som avses i 3.	

Med innehav av sådana finansiella instrument i ett fåmansföretag som avses i 27 § 1 mom. likställs innehav av finansiella instrument i ett annat företag inom samma koncern.

27 §

5 mom.[5] Förlust på marknadsnoterad tillgång som avses i 1 mom. får dras av från realisationsvinst på marknadsnoterad sådan tillgång. I fråga om andel i värdepappersfond gäller detta endast om värdet av fondens innehav av sådana tillgångar som avses i 1 mom. inte annat än tillfälligtvis understigit tre fjärdedelar av fondförmögenheten. Av förlust som inte dragits av mot vinst *på marknadsnoterad egendom eller av förlust på egendom som inte är marknadsnoterad* får 70 procent dras av.	*5 mom.* Förlust på marknadsnoterad tillgång som avses i 1 mom. får dras av från realisationsvinst på marknadsnoterad sådan tillgång. I fråga om andel i värdepappersfond gäller detta endast om värdet av fondens innehav av sådana tillgångar som avses i 1 mom. inte annat än tillfälligtvis understigit tre fjärdedelar av fondförmögenheten. *Förlust på aktie som inte är marknadsnoterad får dras av från realisationsvinst på sådan aktie.* Av förlust som inte dragits av mot vinst får 70 procent dras av.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997 och tillämpas första gången vid 1998 års taxering.

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:770.
[2] Senaste lydelse 1995:1626.
[3] Senaste lydelse 1995:1626.
[4] Senaste lydelse 1995:1626.
[5] Senaste lydelse 1994:1859.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 27 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 kap.

27 §[1]

Kontrolluppgift om utdelning och innehav skall lämnas av

1. den som utbetalt utdelning på aktie i svenskt aktiebolag som är avstämningsbolag enligt 3 kap. 8 § aktiebolagslagen (1975:1385), 3 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (1982:713) eller 3 kap. 8 § bankaktiebolagslagen (1987:618),

2. förvaringsinstitut som avses i 1 § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder och som utbetalt utdelning på andel i svensk värdepappersfond,

3. fondbolag som avses i 1 § lagen om värdepappersfonder och som förvaltar svensk värdepappersfond,

4. den som utbetalt utdelning från utländsk juridisk person, om utdelningen utbetalats genom Värdepapperscentralen VPC Aktiebolags försorg,

5. valutahandlare och värdepappersinstitut hos vilka utländskt fondpapper eller rättighet eller skyldighet som anknyter till sådant fondpapper förvaras i depå eller kontoförs.

Kontrolluppgift skall lämnas för

a) fysisk eller juridisk person som är berättigad att lyfta utdelning för egen del vid utdelningstillfället och

b) fysisk person som hos den uppgiftsskyldige varit antecknad som innehavare av aktie eller andel i värdepappersfond eller utländsk juridisk person eller utländsk aktie eller annat utländskt värdepapper.

Kontrolluppgift enligt andra stycket a skall ta upp utbetald utdelning *till den del den är skattepliktig*, avdragen preliminär skatt och innehållen utländsk källskatt som belöper på utdelningen. Kontrolluppgift enligt andra stycket b skall ta upp innehavet vid årets utgång.

Kontrolluppgift enligt andra stycket a skall ta upp utbetald utdelning, avdragen preliminär skatt och innehållen utländsk källskatt som belöper på utdelningen. Kontrolluppgift enligt andra stycket b skall ta upp innehavet vid årets utgång.

Uppgiftsskyldighet enligt denna paragraf föreligger inte för tillgångar på pensionssparkonto eller för utdelning på sådana tillgångar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

[1] Senaste lydelse 1995:1543.

1 Bakgrund

Genom 1990 års skattereform fick Sverige en bolagsbeskattning som i huvudsak utmärktes av en låg skattesats och bred skattebas. Det tidigare Annell-avdraget behölls, vilket innebar att systemet innehöll en lättnad i dubbelbeskattningen i form av en begränsad rätt för företagen till avdrag för lämnad utdelning på nyemitterat kapital. Genom direktiv år 1992 uppdrog den dåvarande borgerliga regeringen åt utredningen att bl.a. överväga hur dubbelbeskattningen av utdelade vinster kunde minskas ytterligare eller avskaffas helt (dir. 1992:61). Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att avse även kvarhållen inkomst (dir. 1992:94).

Våren 1993 lämnade utredningen betänkandet Fortsatt reformering av företagsbeskattningen, Del 2, med underrubriken Den ekonomiska dubbelbeskattningen (SOU 1993:29). Med hänsyn främst till att en lättnad på företagsnivån ansågs tekniskt problematisk och till internationella konformitetsskäl föreslog utredningen att Annell-avdraget skulle avskaffas och lättnaden förläggas till ägarnivån. Utredningen gjorde bedömningen att utdelningsinkomster inte borde undantas helt från beskattning, om inte även sådan del av en aktievinst, som svarar mot kvarhållen inkomst i företaget, undantogs helt. Detta skulle kunna ske genom den s.k. JIK-metoden. Denna metod ansågs emellertid vara alltför komplicerad för att kunna införas utan ytterligare utredning. Mot bakgrund av det anförda föreslogs att hälften av mottagen utdelning och aktievinst skulle undantas från beskattning.

Regeringen delade utredningens uppfattning att lättnaden för kvarhållen inkomst borde begränsas till hälften av en aktievinst men ansåg att utdelningar kunde helt undantas från beskattning. I prop. 1993/94:50 lämnades förslag i enlighet härmed. Riksdagen följde propositionsförslaget. Lagstiftningen gjordes tillämplig fr.o.m. inkomståret 1994.

Under propositionsarbetet uppdrog regeringen åt utredningen att utarbeta JIK-metoden, i första hand för onoterade aktier. Utredningen lämnade förslag i detta hänseende i betänkandet JIK-

metoden, m.m. (SOU 1994:13). Utredningens förslag remissbehandlades. Remissinstansernas inställning till metoden var blandad. Regeringen ansåg med hänsyn härtill att metoden borde utredas vidare (prop. 1993/94:234 s. 62).

På förslag av den nya socialdemokratiska regeringen avskaffades lättnadsreglerna (prop. 1994/95:25). Dessa kom således att gälla endast 1994 års inkomster. I propositionen anfördes att avkastningen av ägarkapitalet bör beskattas hos aktieägarna och att den enhetliga skattesatsen i inkomstslaget kapital bör gälla generellt.

Hösten 1995 erhöll utredningen tilläggsdirektiv (dir. 1995:130, se *bilaga*). I direktiven uppdras åt utredningen att pröva möjligheten och lämpligheten av att införa en generell lättnad i dubbelbeskattningen på företagsnivån. Bl.a. följande anförs. I den allmänna debatten har presenterats en modell för en generell lättnad på företagsnivån, som innebär att företagen vid betalningen av bolagsskatt får tillgodoräkna sig de skatter som obegränsat eller begränsat skattskyldiga erlagt i Sverige på utdelningar och aktievinster. Uppdraget bör ta sin utgångspunkt i den modellen. Skulle utredningen finna avgörande hinder mot att införa en generell modell med avräkning på företagsnivån eller att ett sådant system inte lämpligen bör införas, skall utredningen i stället utreda och lämna förslag till en selektiv lättnad med inriktning på de mindre företagen. En lättnad på företagsnivån bör därvid prioriteras, men en lättnad på ägarnivån kan vara ett alternativ.

Vad gäller de budgetmässiga förutsättningarna för en reform aviserades i prop. 1994/95:25 en framtida sänkning av skatteuttaget på företagsnivån med två miljarder kronor. I direktiven anförs i anslutning till frågan om finansiering bl.a. följande. Reserven på två miljarder kronor får bedömas som helt otillräcklig för att finansiera en generell reform. Kraven på sanering av de offentliga finanserna utesluter ofinansierade skattesänkningar. En generell lättnad måste därför kombineras med balanserande inkomstförstärkningar. Denna tillkommande finansiering bör ske inom ramen för företagsbeskattningen.

Det stod på ett relativt tidigt stadium i arbetet klart att den i direktiven anvisade modellen för en generell lättnad på företagsnivån – *den omvända avräkningen* – inte är ett verkligt alternativ. I och med att den omvända avräkningen faller bort får man räkna med att debatten om dubbelbeskattningens vara eller inte vara tar ny fart. Det får också anses önskvärt att så sker, kanske kan därigenom de olika uppfattningarna i denna svårbedömda fråga komma närmare varandra. Mot bakgrund härav beslöt utredningen

att ta ett bredare grepp på uppgiften än vad som direkt föreskrivs i direktiven. Ambitionen har varit att lämna ett ekonomiskt och juridiskt underlag från vilket den fortsatta diskussionen kan ta avstamp.

Arbetet bedrevs ursprungligen med inriktning på att betänkandet skulle lämnas i november 1996. I juni 1996 åtog sig emellertid utredningen efter förfrågan från regeringen att lämna betänkandet redan före utgången av juli. Skälet för denna förfrågan var att regeringen – som under hand erfarit från utredningen att den omvända avräkningen inte var ett aktuellt alternativ – önskade lämna förslag till riksdagen under hösten 1996 om en lösning enligt andrahandsalternativet i direktiven.

I prop. 1995/96:222 anför regeringen att det är önskvärt att en lättnad i dubbelbeskattningen för mindre företag införs med verkan fr.o.m. den 1 januari 1997. Ett budgetmässigt utrymme på 3,5 miljarder kronor avsätts för lättnaden. I propositionen anförs vidare att den provisoriska skattereduktionen för riskkapitalinvesteringar bör avskaffas fr.o.m. samma dag samt att avdragsrätten för avsättning till periodiseringsfond bör minskas till 20 % fr.o.m 1998 års taxering (det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna lagförslag på dessa punkter).

Utredningen har, trots den tidspress som uppkommit, ansett det angeläget att fullfölja den ursprungliga ambitionen. Det är givet att redovisningen inte kunnat bli så utförlig och genomarbetad som skulle vara önskvärt. Utredningens uppfattning är ändå att den bild som tecknas är rättvisande mot bakgrund av tillgänglig kunskap.

2 Statistiska uppgifter

2.1 Ägandet av svenska aktier

I tabell 2.1 redovisas hur ägarandelarna på börsen utvecklats sedan 1983.

Tabell 2.1: *Utveckling av ägarandelar på Stockholms Fondbörs 1983 - 1995. Procent.*

	Offentlig sektor	Icke-finans. företag	Finansiella företag	Hushåll	Utländska ägare
1983	3	16	32	30	8
1984	5	19	29	29	7
1985	6	18	30	28	8
1986	8	17	33	25	8
1987	9	18	34	23	6
1988	10	21	33	20	7
1989	10	20	34	20	7
1991	8,9	22,3	34,7	18,1	7,7
1992	9,6	19,8	34,8	16,1	12,3
1993	7,8	19,8	32,9	14,8	18,0
1993	7,5	17,1	30,6	16,6	21,3
1994	6,5	11,7	29,4	16,5	28,3
1995	7,9	9,4	29,8	15,4	29,6

Källa: SCB: *Börsaktieägandet 1994* (K 20 SM 9501). 1983-1989 och 1993-1994 avser ställningen vid årets slut. 1991-1993 avser ställningen i februari. Uppgifter avseende år 1995 kommer att publiceras i en uppdaterad version av *Börsägandet.*

Av tabellen framgår att svenska hushålls direktägande på börsen har sjunkit i jämn takt under hela perioden. Den utländska ägarandelen har stigit under hela perioden, särskilt sedan år 1991.

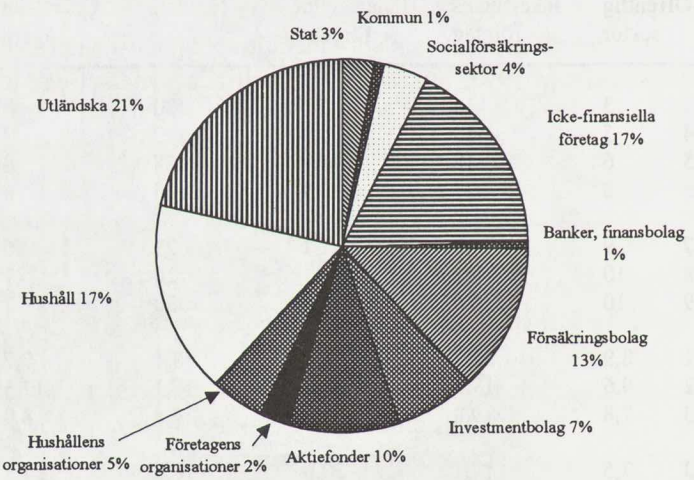
De icke-finansiella företagens innehav av börsnoterade aktier har sjunkit med drygt 5 procentenheter under år 1994 och med ytterligare

2 procentenheter under år 1995. Detta kan vara en effekt av den renodling av företagens verksamhetsinriktning som man kan observera för närvarande.

De finansiella företagens ägarandelar har legat på samma nivå under hela perioden, däremot har den interna fördelningen mellan olika finansiella företag ändrats. Aktiefondernas andel har stigit från 5 % år 1983 till 9,1 % år 1994.

Figur 2.1 visar en mer finfördelad ägarkategoriindelning för börsaktier vid utgången av år 1993. Ägarkategorierna bruttoredovisas vilket innebär att om ett hushåll äger en aktie i ett börsnoterat bolag vilket i sin tur äger en aktie i ett annat börsnoterat bolag, räknas aktieinnehaven som två kategorier av ägande, dels hushållsägande och dels bolagsägande.

Figur 2.1: *Börsaktieägandet år 1993. Fördelning på olika ägarkategorier.*



Källa: SCB: *Börsaktieägandet 1994* (K 20 SM 9501). Samtliga listor.

Beskattningen av utdelning och reavinst hos de olika ägarna kan sammanfattas enligt följande.

Utdelningar och reavinster till hushållen inkomstbeskattas.

På utdelningar till utländska ägare utgår kupongskatt. Kupongskatten har dock i många fall satts ned genom dubbelbeskattningsavtal. Nedsättning har ofta gjorts till 0 - 10 % vad gäller utdelning till utländska bolag och till 15 % vad gäller utdelning till utländska fysiska personer. Utländska ägare är inte skattskyldiga för rea-

lisationsvinst i Sverige.

De icke-finansiella företagens aktier är antingen anläggningstillgångar, dvs. näringsbetingade aktier eller kapitalplaceringsaktier, eller omsättningstillgångar. Till den del de utgör kapitalplaceringsaktier eller omsättningstillgångar är företagen skattskyldiga för mottagen utdelning och för samtliga aktievinster. För år 1995, till skillnad från år 1993, kan det antas att företagens innehav av börsnoterade aktier i huvudsak är kapitalplaceringsaktier. Detta innebär att ungefär hälften av innehavet år 1993 kan antas utgöra kapitalplaceringsaktier. Bankers och finansbolags aktier kan antas vara omsättningsaktier.

Staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn är inte skattskyldiga för utdelningsinkomster eller reavinster.

Investmentbolag och aktiefonder beskattas för utdelning till den del de inte vidareutdelar mottagna utdelningar.

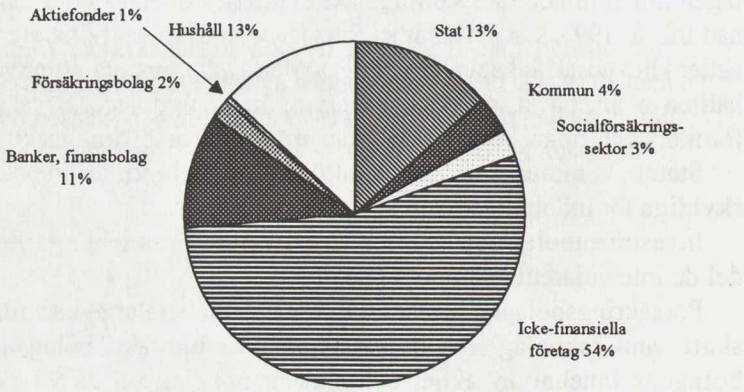
Försäkringsbolagen består av livbolag som betalar avkastningsskatt samt sakbolag som beskattas som vanliga aktiebolag. Livbolagens innehav av aktier och andelar uppgick till ca 90 % av försäkringsbolagens börsinnehav, dvs. 11,7 % av det totala börsvärdet.

Hushållens och företagens organisationer ägde tillsammans 8 % av börsvärdet år 1993. Ett antal skattebefriade stiftelser och ideella organisationer ingår i dessa grupper. Ett rimligt antagande kan vara att 2 %, motsvarande företagens organisationer, är skattepliktiga för utdelning och reavinst.

I relation till inlåsningsproblemet (se avsnitt 4.1) är inte utländska eller avkastningsskattepliktiga ägare relevanta. För år 1993 kan andelen ägare som är skattskyldiga till inkomstskatt för utdelning och aktievinst antas ha uppgått till drygt 30 %, medan den för år 1995 torde ha sjunkit till drygt 27 %.

En motsvarande uppdelning kan göras vad gäller onoterade aktier. I figur 2.2 redovisas fördelningen av ägandet till onoterade aktier. Bedömningen av skattskyldigheten sammanfaller med den för noterade aktier. Antagandena om aktiernas funktion hos de olika ägarna ändras dock vad gäller icke-finansiella företag. Dessa företags onoterade aktier kan antas helt utgöra näringsbetingade innehav.

Figur 2.2: *Ägandet av onoterade aktier år 1993. Fördelning på olika ägarkategorier.*



Källa: SCB: *Finansräkenskaper 1987-1993* (K 11 SM 9501).

Sammantaget ägs 24 % av de onoterade aktierna av subjekt som är skattskyldiga för utdelning, medan 78 % ägs av subjekt som är skattskyldiga för reavinst.

2.2 Genomsnittlig innehavstid för olika aktieslag

Inkomst som hålls kvar i ett företag beskattas hos ägarna först när aktierna avyttras. Med hänsyn härtill har innehavstiden betydelse för den effektiva beskattningen av aktievinster.

För perioden januari 1985–december 1995 uppgick den genomsnittliga omsättningshastigheten på börsen till 34 %. Detta innebär en genomsnittlig innehavstid på 3 år. Perioden innehåller år med mycket hög omsättningshastighet, 1985–87. Omsättningen på marknaden ligger dock närmare dessa nivåer efter återhämtningen 1994.

Man kan anta att hushållen omsätter sina aktier relativt långsamt. Utredningen har bedömt 5 år som en rimlig genomsnittlig innehavstid för hushållens innehav av börsaktier.

Vad gäller onoterade aktier är det empiriska underlaget för att uppskatta hushållens innehavstider svagt. Säkert är att hushållen i genomsnitt behåller sina onoterade aktier längre än noterade aktier.

En uppskattning, som gjorts i andra sammanhang, är att den genomsnittliga innehavstiden uppgår till 14 år.

2.3 Företagens soliditet

En ökad soliditet kan observeras för alla storleksklasser företag mellan åren 1979 och 1992. Vid utgången av år 1992 förelåg en skillnad i soliditet mellan storleksklassen 0-19 anställda och klassen över 200 anställda på 9,1 procentenheter.

Tabell 2.2: *Soliditeten i svenska företag 1979 och 1992 (procent)*

Storleksklass	0-19		20-49		50-199		200-	
År	1979	1992	1979	1992	1979	1992	1979	1992
Total bolagssektor	17,5	22,3	17,6	25,3	18,7	25,8	24,0	31,4
Tillverknings-industrin	21,5	28,2	20,5	31,0	21,1	30,2	28,0	35,2
Uppdrags-verksamhet	10,2	24,2	12,1	21,0	21,1	20,5	9,4	14,1

Källa: Ds 1994:52: *Småföretagens Riskkapitalförsörjning*, Näringsdepartementet 1994.

Som framgår av tabellen har tillverkningsindustrin genomgående högre soliditet än uppdragsföretagen. Skillnaden mellan den största och den minsta storleksklassen uppgick till 7 procentenheter.

2.4 Bolagsbeskattning och offentliga finanser

Bolagsbeskattningens betydelse för olika länders offentliga finanser varierar kraftigt. I Luxemburg utgjorde intäkterna från bolagsskatten år 1993 16,3 % av de totala skatteintäkterna, medan intäkterna på Island endast utgjorde 3,0 %. I tabell 2.3 finns en sammanställning som illustrerar bolagsbeskattningens betydelse för de olika OECD-ländernas offentliga finanser.

Tabell 2.3: *Jämförelse av bolagsbeskattningen i OECD-länderna. Utfallsdata 1993. Procent.*

Land	Skatteintäkter i procent av BNP (skattekvot)	Inkomstskatt i procent av BNP	Bolagsskatt i procent av	
			BNP	skatter
Australien	28,7	15,4	3,7	12,8
Belgien	45,7	16,2	2,2	4,8
Danmark	49,9	29,7	2,2	4,4
Finland	45,7	17,5	1,2	2,7
Frankrike	43,9	7,6	1,5	3,4
Grekland	41,2	7,5	2,1	5,0
Irland	36,3	14,6	3,0	8,1
Island	31,3	10,2	0,9	3,0
Italien	47,8	16,2	4,1	8,5
Japan	29,1	11,8	4,3	14,9
Kanada	35,6	15,7	2,0	5,7
Luxemburg	44,6	16,4	7,2	16,3
Nederländerna	48,0	15,5	3,3	7,0
Norge	45,7	15,3	3,7	8,1
Nya Zeeland	35,7	21,1	3,8	10,6
Portugal	31,4	8,6	2,3	7,2
Schweitz	33,2	12,8	1,9	5,8
Spanien	35,1	10,5	2,0	5,7
Storbritannien	33,6	11,8	2,4	7,2
Sverige	49,9	20,6	2,2	4,5
Turkiet	23,5	7,5	1,1	4,9
Tyskland	39,0	12,0	1,4	3,6
USA	29,7	12,6	2,3	7,9
Österrike	43,6	11,8	1,5	3,5
Genomsnitt hela OECD	38,7	14,1	2,6	6,9
Genomsnitt EG	41,4	13,9	2,8	6,8

Källa: OECD (1995): *Revenue Statistics of OECD Members Countries 1965 - 1994*, tabellerna 3, 6, 12 och 13.

Av tabellen framgår att skatternas andel av BNP är relativt hög i Sverige jämfört med de andra länderna och bolagsskattens andel av skatterna relativt låg. I Tyskland, Frankrike, Danmark, Finland, Österrike och Island är bolagsskattens bidrag till totala skatteintäkter

dock lägre än i Sverige. Vad gäller bolagsskatternas andel av BNP ligger det svenska uttaget under genomsnittet för hela OECD och för EG.

3 Beskattningen av bolagsinkomster i andra länder

Beskattningen av aktiebolagens inkomster har utformats på olika sätt i olika länder. Det s.k. klassiska systemet innebär att vinsten först beskattas i bolaget och därefter hos aktieägaren när vinsten delas ut. Aktieägaren kan också beskattas för reavinst vid försäljning av aktien.

En lättnad i dubbelbeskattningen kan utformas som hel eller delvis lättnad på bolagsnivån eller aktieägarnivån. En lättnad på ägarnivån har i allmänhet konstruerats så att ägaren från skatt på utdelning får räkna av skatt som företaget erlagt. Avräkningssystemen kombineras i många fall med uttag av s.k. kompletteringsskatt för att säkerställa att aktieägarna inte medges en lättnad som inte motsvaras av erlagd bolagsskatt. I betänkandet SOU 1993:29 finns en redogörelse för olika lättnadssystem (avsnitt 4 s. 41 ff).

I detta avsnitt finns en översiktlig redogörelse för beskattningen av bolagsinkomster (inkl. aktievinster hos ägarna) i samtliga EU:s medlemsstater samt Norge och USA. Uppgifterna avser år 1996 eller, om uppgift saknas för det året, år 1995.

En tanke som kan ligga nära till hands är att man skulle göra en sammanställning över det samlade uttaget av bolagsskatt och ägarskatt i olika länder. Vad först gäller en generell sådan redovisning anser utredningen att den skulle bli missvisande, eftersom den skulle ge intrycket att det sammantagna skatteuttaget har betydelse för företagens kapitalkostnader. Som framgår i avsnitt 4.7 har emellertid ägarskatten inte alls eller endast i begränsad omfattning betydelse för kapitalkostnaderna i vart fall i stora företag. Vidare gäller att bolagsskatten inte har betydelse för aktieägarnas avkastning – sedd i relation till aktievärdena – eftersom bolagsskatten kapitaliseras i aktiekurserna (se avsnitt 4.2).

Utredningen anser därför på principiella grunder att en generell sammanställning inte bör redovisas. I fråga om mindre företag är emellertid situationen en annan, eftersom en *selektiv* lättnad i ägar-

beskattningen får betydelse för kapitalkostnaderna i företaget. Det kan därför principiellt vara motiverat att redovisa en sammanställning såvitt avser mindre företag. En sådan redovisning stöter emellertid på praktiska svårigheter. I flertalet länder förekommer olika skattesatser för ägarna i olika inkomstskikt. Vidare finns särregler av olika slag som det är svårt att fånga upp och att ta hänsyn till. Någon sammanställning av det nämnda slaget redovisas därför inte.

Belgien

Belgien tillämpar ett klassiskt system.

Bolagsskattesatsen är 39 %. Till det kommer en särskild krisskatt som utgår med 3 % av bolagsskattesatsen vilket ger en faktisk skattesats på 40,17 %. För företag med beskattningsbara inkomster på högst BEF 1 milj. är skattesatsen 28 %, därutöver höjs skatten stegvis upp till en inkomst på BEF 13 milj. För att få tillämpa de lägre skattesatserna krävs bl.a. att aktierna i bolaget inte ägs till 50 % eller mer av ett eller flera andra bolag och att bolaget inte har lämnat utdelning som överstiger 13 % av aktiekapitalet. Vidare skall minst 50 % av inkomsten härröra från handel, industriell verksamhet eller jordbruk.

Fysiska personer beskattas för utdelningsinkomster med 25,75 %. – För utdelning på aktier i noterade bolag som har emitterats efter den 1 januari 1994 är skattesatsen 13,39 %. Den skattesatsen gäller under vissa förhållanden även utdelning på nyemitterade aktier i andra bolag. – Aktievinster är normalt skattefria och aktieförluster ej avdragsgilla. Undantag gäller reavinster vid försäljning av innehav av betydande storlek till ett utländskt bolag (skattesats 16,5 % + kommunalskatt 6-10 % och krisskatt).

I fråga om utdelning och reavinster inom bolagssektorn gäller följande: Har det mottagande bolaget under minst ett år haft ett innehav motsvarande 25 % eller mer av andelskapitalet är utdelningen skattefri. I annat fall är utdelade belopp skattepliktiga. Motsvarar innehavet minst 5 % av andelskapitalet i det utdelande bolaget eller har aktierna ett anskaffningsvärde motsvarande minst BEF 50 milj. medges avdrag för 95 % av det utdelade beloppet. Härrör utdelningen från ett utländskt bolag krävs att detta inte har beskattats på ett "betydligt" gynnsammare sätt än vad som skulle ha varit fallet enligt det belgiska skattesystemet. – Reavinster på aktier är undantagna från beskattning om utdelning på aktierna

skulle ha varit skattefri eller om bolaget skulle ha varit berättigat till 95 %-avdraget för mottagen utdelning.

Danmark

Danmark tillämpar en metod med modifierad lättnad på ägarnivå.

Bolagsskattesatsen är 34 %. Lättnad för utdelning medges genom att fysiska personer beskattas för det utdelade beloppet i det särskilda inkomstslaget aktieinkomster. I inkomstslaget beskattas belopp upp till DKK 32 900 med 25 % och inkomster därutöver med 40 %. Utdelning från utländska bolag beskattas progressivt tillsammans med förvärvsinkomster .

Reavinster på onoterade aktier beskattas också i inkomstslaget aktieinkomster. Reavinster på noterade aktier som innehafts mindre än tre år beskattas som kapitalinkomst. Skatten på kapitalinkomster utgör 41–61 % beroende på storleken dels av kapitalinkomsterna, dels av summan av kapitalinkomster och tjänsteinkomster. Reavinster på noterade aktier som innehafts tre år eller mer är skattefria under förutsättning att marknadsvärdet på det totala aktieinnehavet utgjort högst DKK 103 800. I annat fall beskattas reavinsten i inkomstslaget aktieinkomster.

Inom bolagssektorn är utdelning från danska bolag skattebefriade om innehavet motsvarar minst 25 % av andelskapitalet eller mer och om aktierna har innehafts under hela året. Motsvarande gäller för utdelning från utländska bolag under förutsättning att bolaget är "jämförligt " beskattat. Övriga utdelningsinkomster är skattepliktiga till 66 % av mottaget utdelningsbelopp vilket ger faktisk beskattning på 22,4 % av mottaget belopp. Reavinster är skattefria om aktierna har innehafts mer än tre år.

Finland

Finland har ett system med full avräkning. Bolagsskattesatsen har fr.o.m. inkomståret 1996 höjts från 25 till 28 %. Om utdelade belopp inte är fullbeskattade utgår en kompletteringsskatt.

Fysiska personer och juridiska personer beskattas för mottagna utdelningsinkomster med uppräkning för ett belopp motsvarande bolagsskatten och avräkning för ett belopp motsvarande bolagsskatten. Normalt kommer kommer all utdelning att vara skattefri hos aktieägaren. Lättnad medges endast för i Finland skattskyldiga personer om inte överenskommelse om annat träffats i dubbelbeskattningsavtal.

På reavinster utgår skatt med 28 % oavsett innehavstid och vinstens storlek. Vid beräkning av reavinsten får alltid minst 30 % av vederlaget användas som anskaffningsvärde.

Frankrike

Det franska systemet medger full avräkning. Bolagsskattesatsen uppgår till 33,33 %. Till det kommer en tillfällig tilläggsskatt, vilket ger en total bolagsskattesats på 36,66 %. Vid utdelning utgår en kompletteringsskatt på 33,33 % om utdelade vinstmedel inte är fullbeskattade i bolaget.

Fysiska personer beskattas för aktieutdelning med en progressiv inkomstskatt – marginalskattesaten för inkomster över FRF 222 100 är 50 % och 56,8 % för inkomster över FRF 273 900. Utdelningsinkomsten räknas upp med ett belopp motsvarande bolagsskatten varefter avräkning medges med 50 % av det utdelade beloppet (avoir fiscal). Systemet innebär att full avräkning medges för bolagsskatten – däremot medges inte avräkning för tilläggsskatten. I några dubbelbeskattningsavtal har rätten till avoir fiscal utsträckts till utländska aktieägare.

Reavinster på onoterade aktier beskattas alltid om innehavet utgör 25 % eller mer av aktiekapitalet. I annat fall beskattas reavinster vid avyttring av noterade och onoterade aktier oavsett innehavstiden till den del försäljningssumman överstiger FRF 200 000. Skattesatsen för reavinster uppgår till 19,4 %.

Utdelning från ett bolag till ett annat är skattefri om det mottagande bolaget äger minst 10 % av aktierna i det utdelande bolaget.

Grekland

Den grekiska bolagskattesatsen för noterade bolag är 35 % och för icke noterade bolag 40 %. Utdelning och reavinst beskattas inte hos aktieägarna.

Irland

Irland tillämpar partiell avräkning. Bolagsskattesatsen är 40 %. – Flertalet tillverkande bolag beskattas med en skattesats på 10 %. För fåmansföretag kan en extra skatt tas ut i de fall vinster av vissa slag inte har delats ut inom viss tid efter beskattningsårets utgång.

Vid utdelning utgår en kompletteringsskatt.

Fysiska personer beskattas för mottagna utdelningsinkomster tillsammans med övriga inkomster. För inkomster upp till IEP 16 400 är skattesatsen 27 % och därutöver 48 %. Vid beskattningen medges uppräkning för erlagd kompletteringsskatt varefter avräkning medges med 33 % av mottaget utdelningsbelopp.

Fysiska och juridiska personer beskattas för reavinster med en skattesats på 40 %. Vid beräkning av reavinsten sker viss inflationsjustering. Reavinster upp till IEP 1000 är skattefria.

Utdelning från ett irländskt bolag till ett annat är i allmänhet skattefri.

Italien

Det italienska systemet medger full avräkning. Bolagsskattesatsen är 37 % för utdelade vinster (varav 1 % i krisskatt). Därtill kommer kommunalskatt på 16,2 % ,vilket ger en total bolagsskatt på 53,2 %. Om mer än 64 % av den beskattningsbara inkomsten utdelas utgår en kompletteringsskatt med 56,25 % på det överskjutande beloppet.

Fysiska personer beskattas för utdelade belopp tillsammans med övriga inkomster – högsta marginalskattesats 51 % utgår vid inkomster över ITL 3 miljoner. Avräkning medges för 56,25 % av utdelat belopp. För noterade aktier kan det utdelande bolaget ta ut en källskatt på 12,5 % som då kommer att utgöra slutlig skatt.

Beskattning av reavinster kan ske enligt två olika metoder. Försäljning av aktieinnehav som understiger 2 % av bolagets aktiekapital för noterade aktier och 5 % för onoterade aktier beskattas med 1,05 %. Alternativt beskattas reavinsten med 25 % varvid viss inflationsjustering sker vid beräkningen.

Utdelning från ett italienskt bolag till ett annat är skattepliktig. Det mottagande bolaget medges avräkning med 56,25 % av utdelat belopp. Genom överenskommelse i dubbelbeskattningsavtalen med Storbritannien respektive Frankrike medges motsvarande lättnad vid utdelning till aktieägare (bolag) hemmahörande i dessa länder. I övrigt medges inte sådan avräkning vid utdelning till utländska företag. Reavinster beskattas tillsammans med övriga inkomster.

Luxemburg

Luxemburg tillämpar ett modifierat klassiskt system för beskattning av aktiebolagens vinster. Bolagsskattesatsen är 20–33 % beroende på inkomstens storlek (33 % för vinster som överstiger LF 1 312 000). Till detta kommer kommunalskatt på 7–12 % som är avdragsgill mot bolagsskatten samt en krisskatt på 4 %. Det ger ett totalt skatteuttag på ca 40 %.

Fysiska personer beskattas för mottagen utdelning till den del beloppen överstiger LF 60 000. Utdelning från Luxemburg-registerade bolag undantas dock till hälften från beskattning. Det utdelade beloppet beskattas progressivt tillsammans med övriga inkomster – högsta marginalskattesatsen 50 % gäller för inkomster över LF 6 244 000.

Reavinster på kortfristiga innehav (högst 6 månader) beskattas progressivt tillsammans med övriga inkomster. Reavinster på långfristiga innehav är skattefria under förutsättning att innehavet inte överstiger 25 % av aktiekapitalet. Sådana innehav beskattas med hälften av den skatt som utgår på övriga inkomster, dock högst ca 25 %. Vid beräkning av reavinsten medges inflationsjustering.

Utdelningar inom bolagssektorn är skattefria om det mottagande bolaget under minst 1 år har innehaft minst 10 % av aktierna i det utdelande bolaget eller om innehavet motsvarar LF 50 miljoner. Reavinst vid avyttring av dotterbolag – ägarandel 25 % under minst 1 år – är skattefri.

Nederländerna

I Nederländerna tillämpas det klassiska systemet. Bolagsskatten är degressiv. För vinster upp till NLG 100 000 är skattesatsen 40 % och därutöver 35 %.

Fysiska personer beskattas progressivt för mottagna utdelningar tillsammans med övriga inkomster. Vid en beskattningsbar inkomst på NLG 44 349 är marginalskattesatsen 50% och för inkomster på NLG 88 696 och därutöver 60 %.

Reavinster är skattefria under förutsättning att innehavet inte överstiger en tredjedel av aktiekapitalet i bolaget. Reavinst vid försäljning av en sådan "kontrollpost" beskattas med 38,125 % om den beskattningsbara inkomsten (inklusive reavinsten) understiger NLG 43 267 och i annat fall med 20 %.

Utdelning inom bolagssektorn är skattefri under förutsättning att aktieinnehavet motsvarar minst 5 % av aktiekapitalet i det utdelande bolaget. I annat fall beskattas mottagen utdelning som andra intäkter. Reavinster vid försäljning av aktier beskattas inte om mottagen utdelning på aktierna skulle ha varit skattefri.

Norge

Norge har ett avräkningssystem. Bolagsskattesatsen är 28 %.

Fysiska personer beskattas för utdelningsinkomster med 28 %. Full avräkning för bolagsskatt medges.

Reavinster beskattas med 28 %. Vinsten beräknas enligt RISK-metoden (Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital), vilket i princip innebär att aktiens ingångsvärde justeras med hänsyn till de beskattade vinster som kvarhållits i företaget under aktieägarens innehavstid. RISK-metoden tillämpas inte vid beräkning av reavinst vid avyttring av aktier i utländska bolag.

Vid utdelning inom bolagssektorn medges det mottagande företaget avräkning för den skatt som har erlagts av det utdelande företaget. Någon återbetalning motsvarande avräkningen medges inte vid utdelning till utländska företag.

Portugal

Det portugisiska systemet medger en modifierad lättnad på aktieägarnivå.

Den nationella bolagsskatten är 36 %. Tillsammans med kommunalskattesatsen uppgår den totala skatten till 39,6 %.

Fysiska personer kan välja att beskatta det utdelade beloppet progressivt tillsammans med övriga inkomster varvid avräkning medges för en del av den bakomliggande bolagsskatten. Möjlighet finns också att godta den av bolaget erlagda källskatten på 10 % som en slutlig skatt.

Vid försäljning av kortare innehav beskattas reavinsten med 10 % om inte aktieägaren väljer att beskatta reavinsten tillsammans med andra inkomster. Reavinster på innehav som överstiger 12 månader är skattefria.

Utdelning från ett portugisiskt bolag till ett annat är skattepliktig. Om innehavet motsvarar mer än 25 % av aktiekapitalet och har hafts under minst 2 år medges avdrag för 95 % av det mottagna beloppet. I annat fall medges avräkning för hälften av den

bakomliggande bolagsskatten. Reavinster beskattas tillsammans med övriga inkomster.

Spanien

För utdelningsinkomster gäller ett system med partiell avräkning. Bolagsskattesatsen är 35 %.

Utdelning beskattas som andra inkomster med en högsta marginalskattesats på 56 % för inkomster på ESP 9 885 000 och därutöver. Aktieägaren medges skatteavräkning motsvarande 40 % av mottagen utdelning vilket innebär att skatt inte utgår på mottagen utdelning vid normala inkomstlägen.

Reavinster beskattas som övriga inkomster. För innehav utöver två år reduceras den skattepliktiga reavinsten med 11,11 % per år för noterade aktier och för 7,14 % för onoterade aktier. Innehav som överstiger 10 år är skattefria.

Juridiska personer beskattas för mottagen utdelning och medges avräkning med halva den bakomliggande bolagsskatten – vid innehav på 25 % eller mer med hela den bakomliggande bolagsskatten. Reavinster beskattas tillsammans med övriga inkomster.

Storbritannien

Storbritannien har ett system med partiell avräkning. Bolagsskattesatsen är 33 %. Bolag som redovisar en vinst på högst GBP 30 000 beskattas med 25 %. En kompletteringsskatt utgår på utdelade vinster.

Fysiska personer beskattas för mottagna utdelningsinkomster tillsammans med övriga förvärvsinkomster – högsta marginalskattesats är 40 % för inkomster överstigande GBP 24 300. Vid beskattningen räknas det utdelade beloppet upp med ett belopp motsvarande erlagd kompletteringsskatt varefter avräkning medges med motsvarande belopp. Avräkning medges endast i landet hemmahörande personer. I vissa dubbelbeskattningsavtal medges även i utlandet hemmahörande personer en återbetalning av bolagsskatt motsvarande avräkningen.

Reavinster beskattas tillsammans med övriga förvärvsinkomster till den del de överstiger GBP 6 000 per år.

Utdelning från ett engelskt bolag till ett annat är undantaget från beskattning. Reavinster beskattas tillsammans med övriga inkomster.

Tyskland

Tyskland har ett system med lättnad på såväl bolagsnivå som ägarnivå. Statlig bolagsskatt utgår med 30 % på utdelade vinster och med 45 % på kvarhållna vinster. Till detta kommer en "solidaritetsskatt" som uppgår till 7,5 % av den statliga bolagsskatten. Kommunal bolagsskatt uppgår till mellan 12 och 20 % och är avdragsgill mot statlig bolagsskatt. Totalt beskattas utdelade vinster med ca 40–46 %.

Fysiska personer beskattas för mottagna utdelningsinkomster efter avdrag för ett belopp på DEM 6 000. Utdelningsinkomsterna beskattas progressivt tillsammans med övriga inkomster. – För inkomster överstigande DEM 24 191 är marginalskattesatsen 25,9 % och för inkomster på DEM 240 082 och därutöver 53 %. Till detta kommer en solidaritetsskatt på 7,5 % av inkomstskatten. Full avräkning medges för den bolagsskatt som utgått på utdelade vinster.

Reavinster på korta innehav överstigande DEM 1 000 beskattas tillsammans med övriga inkomster. En reducerad skattesats gäller för vinster upp till DEM 30 000 000 om försäljningen avser innehav motsvarande minst 25 % av aktiekapitalet. Reavinster på innehav som överstiger 6 månader är skattefria.

Vid utdelning inom bolagssektorn tas utdelade belopp upp som skattepliktiga intäkter och avräkning medges för bakomliggande bolagsskatt. Reavinster beskattas tillsammans med övriga inkomster.

USA

USA tillämpar det klassiska systemet. Federal bolagsskatt för inkomster upp till USD 10 miljoner utgår enligt en stigande skala från 15 till 35 %. För inkomster överstigande detta belopp är bolagsskattesatsen 35 %. Vissa delstater tar ut en bolagsskatt på 1–12 % som är avdragsgill mot den federala skatten. Sammanlagd bolagsskatt uppgår till mellan 35–43 %. För vissa fåmansföretag utgår en särskild skatt på 28 % till den del bolagets vinster inte delas ut.

Aktieutdelning beskattas tillsammans med övriga inkomster – för inkomster över USD 143 600 är marginalskattesatsen 36 % och för inkomster på USD 265 500 och därutöver är skattesatsen 39,6 %. Till detta kommer delstatsskatter.

Reavinster beskattas tillsammans med övriga inkomster. Skattesatsen för långa innehav – över ett år – är maximerad till 28 %.

Utdelning från ett amerikanskt bolag till ett annat är normalt avdragsgill med 70 % av det utdelade beloppet – 100 %. vid utdelning från helägda dotterbolag. Reavinster beskattas tillsammans med övriga inkomster.

Österrike

Österrike har ett system med lättnad på ägarnivå.

Bolagsskatten uppgår till 34 %. Bolaget drar en källskatt på 22 % av utdelat belopp. Detta motsvarar för flertalet skattskyldiga den slutliga skatten på utdelat belopp. Utdelning från utländska bolag beskattas tillsammans med övriga inkomster.

Reavinster på aktieinnehav som understiger ett år beskattas progressivt med övriga inkomster – högsta marginalskattesats 50 % vid inkomster som överstiger ATS 700 000. Övriga reavinster är skattefria om innehavet inte motsvarar 10 % eller mer av bolagets aktiekapital då beskattning sker med halva inkomstskatten vilket innebär en maximal beskattning med 25 %.

Utdelning från ett annat österrikiskt bolag undantas normalt från beskattning. Utdelning från utländska bolag och reavinster på aktier i sådana bolag är normalt skattebefriade under förutsättning att innehavet motsvarar minst 25 % av aktiekapitalet och har innehafts under en period av 12 månader. Anses skatteundandragande föreligga beskattas vinsten varvid avräkning medges för utländsk skatt. Avräkningsmetoden används särskilt om det utdelande bolaget inte anses driva verksamhet och inte heller är jämförligt beskattat.

Särskilt om beskattning av fåmansföretag

Finland och Norge har liksom Sverige en proportionell kapitalbeskattning och en progressiv beskattning av arbetsinkomster. I båda länderna finns särskilda regler för beskattning av utdelning och reavinst på aktier i fåmansföretag.

Finland

I Finland tillämpas de särskilda fåmansföretagsreglerna på aktieägare i fåmansföretag oavsett om de är verksamma i företaget eller ej.

På samma sätt som i Sverige fördelar de finska reglerna utdelning på kapitalinkomst och förvärvsinkomst med utgångspunkt i ett kapitalunderlag. Regelsystemet är uppbyggt som en uttagsmodell, dvs. uppdelningen görs när vinsten utdelas.

Kapitalunderlaget utgörs av nettoförmögenheten i näringsverksamheten. Denna beräknas varje år, vilket innebär att fonderade vinstmedel kommer att ingå i kapitalunderlaget. Kapitalinkomsten utgör 15 % av detta underlag. Vid beskattningen medges avräkning för erlagd bolagsskatt till den del utdelning från bolaget skall hänföras till kapitalinkomst.

Kapitalinkomster beskattas med 28 %. Förvärvsinkomster beskattas progressivt med en högsta marginalskatt på 39 % vartill kommer kommunalskatt och vissa avgifter, ca 22 %. Det ger en total skatt på drygt 60 % i de högsta inkomstskikten.

Reavinster vid försäljning av aktier i fåmansföretag beskattas enligt allmänna regler.

Norge

De särskilda fåmansföretagsreglerna tillämpas för aktieägare som är aktivt verksam i företaget och som antingen äger två tredjedelar av aktierna eller är berättigad till två tredjedelar av vinsten i företaget. Med aktiv ägare jämställs make, sambo, barn och makes eller sambos föräldrar.

Det norska regelsystemet utgår från vinsten i företaget oavsett om denna har delats ut eller behållits i företaget. Vinsten delas upp i en del som hänförs till kapitalavkastning och en del som hänförs till arbetsinkomst. Aktieägaren beskattas för den del av vinsten som anses utgöra arbetsinkomst.

Utgångspunkt för delningsreglerna är vinsten i bolaget före finansiella inkomster och utgifter. Från vinsten görs ett avdrag för beräknad kapitalavkastning.

Kapitalavkastningen beräknas med utgångspunkt i ett kapitalunderlag bestående i huvudsak av summan av värdet på rörelsetillgångar och förvärvad goodwill. Räntesatsen för beräkning av kapitalavkastningen utgörs av räntan på statsobligationer med tillägg av 6 procentenheter (för år 1996 totalt 12,75 %).

Det belopp som erhålls efter avdrag för beräknad kapitalavkastning utgör underlag för beräknad personintäkt. Från detta underlag får avdrag göras för 20 % av de löner inkl. socialavgifter som har betalats ut till andra än aktieägaren. Efter löneavdrag erhålls en "beräknad personintäkt".

	Vinsten i bolaget före finansiella intäkter och kostnader
–	Beräknad kapitalavkastning
=	Underlag för beräknad personintäkt
–	Löneavdrag
=	Beräknad personintäkt

Löneavdraget får inte reducera den beräknade personintäkten till ett lägre belopp än ett belopp som tillsammans med den lön aktieägaren har tagit ut motsvarar 6 G (=grundbelopp, NOK 233 000). – T.om. inkomståret 1995 var gränsen 145 % av den lön som utbetalats till den bäst betalde anställde.

Även för den beräknade personintäkten gäller begränsningsregler. T.o.m. inkomståret 1994 var det belopp som skulle beskattas som beräknad personintäkt maximerat till 34 G (ca NOK 1,35 miljoner). Den gränsen har fr.o.m. inkomståret 1995 sänkts till 23 grundbelopp (NOK 893 400). En särskild regel gäller för skattskyldiga som har en samlad personintäkt som överstiger 75 G (NOK 2 913 500). För dessa skall inkomsterna mellan 75 och 127 G (NOK 4 933 500) beskattas.

Den beräknade personintäkten fördelas på de aktieägare som är aktiva i företaget även om de inte äger samtliga aktier i företaget. Personintäkten beskattas progressivt med maximalt 24,4 %.

Beräkningen av personintäkten tar inte hänsyn till om företaget har lämnat utdelning – den beräknade personintäkten kan vara positiv även om bolaget redovisar underskott. För att detta inte skall medföra likviditetspåfrestningar för aktieägaren har numera införts en bestämmelse som innebär att aktieägaren har rätt till restitution från bolaget för den skatt som har utgått på beräknad personintäkt.

För revisorer, advokater och utövare av fria yrken gäller en särskild maximigräns för beräknad personintäkt på 75 G (att jämföra med begränsningen till 23 G för övriga). Enligt lagstiftningen gäller denna gräns för aktieägare vars arbetsinsats på grund av bransch, särskilda kvalifikationer eller andra förhållanden möjliggör en särskilt hög bolagsinkomst. Finansdepartementet ger ut föreskrifter som närmare anger vilka yrken som skall omfattas av denna bestämmelse.

Eftersom delningsmetoden utgår från att vinsten i bolaget varje år fördelas på kapitalavkastning och arbetsinkomst behövs inte några särskilda regler för beskattning av reavinster.

4 Diskussion av tänkbara åtgärder i fråga om beskattningen av aktiebolag och aktieägare

4.1 Frågeställningen

Uttrycket *den ekonomiska dubbelbeskattningen* (*ekonomisk* till skillnad från *internationell*) syftar på det förhållandet att aktiebolagens inkomster beskattas två gånger, *dels* hos företaget som inkomst av näringsverksamhet när inkomsten uppkommer, *dels* hos aktieägarna som, normalt, inkomst av kapital när inkomsten delas ut eller när ägaren tillgodogör sig värdet av inkomsten genom aktieavyttring.

Inkomsten i ett aktiebolag består av avkastning på eget kapital samt av avkastning på främmande kapital *men endast till den del denna överstiger utgiftsräntorna* (utgiftsräntor är avdragsgilla vid beräkningen av inkomsten). Avkastning på eget och på främmande kapital behandlas således olika hos företagen vid beskattningen. Är detta ett problem?

Det finns här anledning att skilja mellan ett globalt perspektiv och det enskilda landets perspektiv. Globalt kan den skiljaktiga behandlingen av eget och främmande kapital tänkas snedvrida företagens finansiering i riktning mot minskad användning av eget kapital och ökad användning av främmande kapital. Det medför att företagen blir mindre robusta mot finansiella påkänningar än vad de eljest skulle vara. Något specifikt svenskt problem finns däremot inte, eftersom nästan alla länder har en liknande olikbehandling av eget och främmande kapital i beskattningen på företagsnivån som Sverige. Sveriges internationella konkurrenskraft torde med andra ord inte påverkas av olikbehandlingen av eget och främmande kapital. (Det förhållandet att vissa länder har lättnader i dubbelbeskattningen på ägarnivån saknar helt eller i betydande utsträckning betydelse på företagsnivån, se avsnitt 4.7.)

Däremot påverkas Sveriges attraktivitet som lokaliseringsland för investeringar av bolagsskattens *nivå*. Den fråga som ligger bakom utredningsuppdraget är i grunden om det är möjligt och lämpligt att främja investeringar i Sverige genom att på något sätt

minska eller omfördela uttaget av skatt på bolagskapital. I direktiven anförs t.ex. följande: "I ett tillväxtperspektiv, där intresset fokuseras på att främja investeringar i Sverige, finns skäl att föredra lättnader genom ett sänkt skatteuttag på bolagsnivån framför lättnader i ägarbeskattningen." Utredningen uppfattar saken så att det inte är tillräckligt att en åtgärd har en allmänt investeringsstimulerande verkan och således i lika mån stimulerar investeringar i Sverige och utomlands. Åtgärden skall stimulera till investeringar särskilt i Sverige. Självfallet är en åtgärd som stimulerar investeringar i Sverige av såväl svenska som utländska företag att föredra framför en åtgärd som endast har effekt på svenska företag.

Hos aktieägarna beskattas – om skatten nuvärdeberäknas till den tidpunkt när inkomsten uppkommer hos företaget – utdelad inkomst hårdare än inkomst som hålls kvar i företaget, eftersom kvarhållen inkomst beskattas som aktievinst först när aktien avyttras. Detta innebär att det finns ett skatteincitament för att hålla kvar inkomster snarare än att dela ut dem. Det har hävdats att denna *inlåsningseffekt* motiverar lättnader i beskattningen av utdelad inkomst. En sådan lättnad kan ha formen av att företaget erhåller avdrag för lämnad utdelning eller att utdelad inkomst undantas från beskattning hos aktieägaren.

Vid bedömning av detta argument måste man ta hänsyn till att den nämnda skillnaden i behandlingen av mottagen utdelning och aktievinst är relevant endast för en begränsad andel av ägarna. Endast ägare som faktiskt beskattas för utdelningsinkomst är aktuella, dvs. hushåll, aktiebolag såvitt gäller kapitalplaceringsaktier samt företagens ideella organisationer (se avsnitt 2.1). Sammantaget uppgår dessa ägarandelar inte till mer än drygt 27 %.

Med hänsyn härtill framstår det som tveksamt om inlåsningen är ett samhällsekonomiskt problem av betydelse. Det står för övrigt klart att inlåsningen minskade kraftigt genom 1990 års skattereform, *dels* genom basbreddningen och skattesatssänkningen i bolagsbeskattningen, *dels* genom övergången till en förhållandevis låg enhetlig skattesats för kapitalinkomster.

En lättnad i beskattningen på ägarnivån innebär ett incitament för svenska skattskyldiga subjekt att *öka sina placeringar i aktier.* Detta anförs ibland som ett argument för en lättnad på ägarnivån. Tanken tycks vara att svenska skattskyldiga subjekt skulle utöva ägarrollen på ett samhällsekonomiskt effektivare sätt än utländska ägare eller svenska skattefria ägare. Det är dock oklart hur det förhåller sig med detta. Enligt utredningens uppfattning är argumentet alltför diffust för att motivera att en lättnad på ägar-

nivån införs. För övrigt har utredningen enligt direktiven inte mandat att föreslå en generell sådan lättnad.

Till bilden hör även *beskattningen av arbetsinkomster*. Åtminstone på marginalen beskattas arbetsinkomster över 7,5 basbelopp hårdare än avkastning på eget kapital i företagen. En lättnad i dubbelbeskattningen förstärker denna skillnad. Problemställningen är särskilt aktuell i fråga om fåmansföretag med delägare som är verksamma i företaget. Inte ens teoretiskt går det annat än schablonmässigt att skilja arbetsinkomst från kapitalavkastning i sådana företag.

Med hänsyn till det anförda inriktas framställningen på om det är möjligt och lämpligt att främja investeringar särskilt i Sverige genom åtgärder med anknytning till dubbelbeskattningen.

4.2 Vissa samband m.m.

Uttrycket *den ekonomiska dubbelbeskattningen* (i fortsättningen utelämnas *ekonomisk*) är en smula förrädiskt genom att det lätt kan leda tanken till att aktieägaren ekonomiskt *drabbas* av dubbel beskattning. (Om inte annat framgår av sammanhanget underförstås, när ordet *aktieägare* används, att aktieägaren är skattskyldig för mottagen utdelning, aktievinst och annan kapitalinkomst.) För i vart fall ägare till noterade aktier är emellertid så inte fallet. Det förhållandet att bolagsinkomsten är lägre efter bolagsskatt än före kapitaliseras nämligen i aktievärdena, eftersom ägarnas avkastningskrav bestäms av den allmänna räntenivån och av avkastningen på utländska aktier. Ett avskaffande av bolagsskatten skulle således, om den effektiva bolagsskattesatsen är 25 %, i princip medföra att aktiekurserna steg med 33 %. De subjekt, som innehade aktierna vid tidpunkten för förändringen, skulle komma i åtnjutande av en kursstegring, vad som brukar benämnas *windfall gain*. Efter förändringen kommer avkastningen på aktierna i kronor räknat att vara 33 % högre än tidigare. Som andel av aktievärdet kommer den dock att vara oförändrad. Ett avskaffande av bolagsskatten skulle således inte medföra en stimulans att placera i aktier.

Däremot skulle ett avskaffande av bolagsskatten medföra att företagens kapitalkostnader för nyinvesteringar, som finansieras med emissionskapital eller kvarhållen inkomst, sänks. Ett exempel visar mekanismen för nyinvesteringar som finansieras med emissionskapital. Antag att kapitalmarknadens avkastningskrav på aktier är 10 %. Ett företag emitterar aktier i samband med bildandet för att finansiera en investering. I närvaro av bolagsskatt

(effektiv skattesats 25 %) måste investeringen avkasta [0,1/(1–0,25)=] 13,3 procent före bolagsskatt för att tillfredsställa kapitalmarknadens avkastningskrav.

Är den förväntade avkastningen lägre, kan emissionen inte göras. I frånvaro av bolagsskatt räcker det att investeringen avkastar 10 % "före bolagsskatt" för att motivera ett aktievärde som är lika med det inbetalade beloppet. Motsvarande gäller vid nyemission i ett befintligt företag.

Det är således inte oproblematiskt att tala om *dubbelbeskattning*. Uttryckssättet är emellertid hävdvunnet, och motsvarande benämning förekommer i andra språk. Utredningen finner det därför praktiskt att använda uttrycket, men vill framhålla att någon annan innebörd än den formella, beskattning både hos bolaget och ägarna, inte skall läggas i det.

I diskussioner rörande dubbelbeskattningen är det, som kommer att framgå, betydelsefullt att skilja mellan två huvudgrupper av företag: å ena sidan svenska företag, vars aktier prissätts på den internationella kapitalmarknaden, och å andra sidan svenska företag, beträffande vilka priset vid en aktieöverlåtelse avgörs genom förhandlingar mellan i huvudsak svenska fysiska personer. På den internationella kapitalmarknaden förekommer bl.a. vissa svenska subjekt, som inte är skattskyldiga för inkomst av kapital, t.ex. skattepriviligierade stiftelser.

Någon skarp gräns mellan dessa företagsgrupper existerar inte, utan det finns företag som inte alls, eller inte entydigt, kan inordnas i någon av grupperna, t.ex. svenska noterade företag som inte handlas internationellt i nämnvärd omfattning. I huvudsak torde emellertid företag, som är noterade på A-listan vid Stockholms Fondbörs, höra till gruppen internationellt handlade företag, och företag, som inte är noterade på någon lista vid Stockholms Fondbörs, till den andra gruppen. Företag, som är noterade på O-listan eller OTC-listan eller någon lista som är fristående från Stockholms Fondbörs, torde i allmänhet inta en mellanställning. För enkelhets skull benämns i det följande företag, som hör till den förra gruppen, *stora företag* och företag, som hör till den senare gruppen *små företag*. (När det i det följande talas om ett *företag*, är det fråga om ett svenskt företag om inte annat framgår.)

En investering som görs av ett aktiebolag kan finansieras med kapital från någon eller några av följande tre källor, nämligen kapital som företaget erhåller genom att emittera aktier (*emissionskapital*), *kvarhållna vinstmedel* och *lånat kapital* (från den speciella finansieringsformen aktieägartillskott, som främst torde komma till användning när bolaget förlorat aktiekapital, bortses). Till den del

finansieringen sker genom lån saknar bolagsskatten i vart fall i huvudsak betydelse för den marginella investeringen, dvs. då den förväntade avkastningen överensstämmer med lånekostnaden, eftersom ränteutgifter är avdragsgilla vid beräkningen av underlaget för skatten.

4.3 Arbetets inriktning

Vid en diskussion av effekterna av en lättnad i dubbelbeskattningen på företagsnivån är det lämpligt att skilja mellan effekter, som har att göra med ett ändrat skatteuttag, och effekter som beror på ändringar i underlaget för beräkning av skatten inom ramen för ett oförändrat skatteuttag. Den optimala skattebasen torde nämligen vara densamma oberoende av nivån av skatteuttaget, åtminstone på rimliga nivåer.

Den naturliga åtgärden om man vill sänka uttaget av bolagsskatt är att sänka bolagsskattesatsen. En sådan åtgärd kräver inte att ställning tas till om reglerna för att beräkna underlaget är utformade på bästa sätt eller ej och är tekniskt okomplicerad. Åtgärden kommer alla företag till del, svenska som utländska, som beskattas för verksamhet som bedrivs i Sverige, och fungerar neutralt med avseende på om företagen delar ut eller håller kvar vinsten. Genom en sänkt bolagsskattesats begränsas också den ovan diskuterade olikbehandlingen av eget och främmande kapital. Utredningen anser att ställning i första hand bör tas till om det är motiverat att sänka bolagsskattesatsen.

Vidare bör belysas om någon generell strukturell ändring i reglerna för att beräkna underlaget för bolagsskatten, som främjar investeringar särskilt i Sverige, är möjlig och lämplig. Om någon viss åtgärd, som minskar underlaget för bolagsskatten, står under diskussion och finansiering utanför bolagssektorn är tillgänglig, bör mot bakgrund av det inledningsvis anförda frågeställningen vara: Är ett system med åtgärden vidtagen bättre än ett oförändrat system med en i förhållande till finansieringen sänkt skattesats?

Frågan om den omvända avräkning, som pekas på i direktiven, bör naturligtvis tas upp särskilt.

Visserligen är en generell lättnad i dubbelbeskattningen på ägarnivån inte aktuell enligt direktiven. Det kan ändå vara motiverat att belysa i vilken mån en sådan lättnad kan främja investeringar i Sverige.

Om det visar sig att någon generell lättnad inte är lämplig, bör frågan huruvida en lättnad med inriktning på mindre företag kan

vara samhällsekonomiskt önskvärd belysas. Oberoende av vilken bedömning som görs härvidlag skall enligt direktiven en metod för en sådan lättnad utarbetas.

4.4 En sänkning av bolagsskattesatsen

Vid beskattningen i Sverige av avkastning från ett fast driftställe, som ett svenskt företag har i ett annat land, får det svenska företaget från sin svenska skatt räkna av skatt som erlagts i det andra landet. Vidare beskattas utdelning från ett utländskt dotterföretag till ett svenskt företag normalt inte i Sverige. Omvändningen av detta är att utländska företag beskattas i Sverige för investeringar i fasta driftställen, som är belägna här, och att investeringar i svenska dotterföretag till utländska företag också beskattas här.

I fråga om en lättnad i form av en sänkning av bolagsskattesatsen innebär det sagda att ett svenskt eller utländskt företag normalt får glädje av lättnaden endast om investeringen görs i Sverige. En sänkning av bolagsskattesatsen framstår således som ändamålsenlig utifrån målet att främja investeringar särskilt i Sverige.

Vad gäller angelägenheten av en sänkning av bolagsskattesatsen är det av intresse att jämföra den svenska bolagsskattesatsen med beskattningen i andra länder.

I en rapport från OECD[1] från 1991 redovisas en detaljerad undersökning av hur bolagsinkomster beskattas i OECD-länderna och hur bolagsskatten påverkar avkastningskraven i företagen. Avkastningskraven beräknas enligt den s.k. King-Fullerton-metoden. Utgångspunkten är att investeraren kräver en avkastning efter skatt på investeringen som bestäms av avkastningen efter skatt på en alternativ investering. Frågan ställs hur mycket investeringen måste avkasta före skatt för att avkastningskravet efter skatt skall uppfyllas. Skillnaden mellan de två avkastningskraven är den skattekil som driver upp avkastningskravet. Genom standardisering av finansierings- och investeringsmönster kan avkastningskraven i de olika länderna jämföras.

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

Tabell 4.1: *Reala avkastningskrav på nyinvesteringar och skattekilar i olika OECD-länder år 1991. Olika finansieringsformer. Realränta 5 %, inflation 4,5 %. Genomsnittliga investerings- och finansieringsvikter.*

Land	Kvarhållen vinst	Nyemission	Lån	Genom-snitt	Skattekil
Sverige i dag	6,9	6,9	2,7	5,4	0,4
1991					
Sverige	6,6	4,3	2,7	5,0	0,0
Belgien	7,1	7,1	2,4	5,4	0,4
Frankrike	7,3	3,1	3,2	5,4	0,4
Grekland	7,3	2,2	2,2	5,0	0,0
Irland	5,5	5,0	4,5	5,1	0,1
Italien	9,1	1,9	1,9	5,9	0,9
Luxemburg	8,1	8,1	3,0	6,3	1,3
Nederländerna	7,1	7,1	2,8	5,6	0,6
Portugal	7,5	7,5	2,3	5,7	0,7
Tyskland	9,5	1,6	0,6	5,6	0,6
Spanien	7,8	7,8	3,2	6,2	1,2
Storbritannien	7,7	4,6	3,5	5,9	0,9
Österrike	7,3	7,3	2,3	5,5	0,5
Japan	9,0	9,0	1,6	6,4	1,4
USA	7,6	7,6	2,6	5,8	0,8
Genomsnitt OECD 1991	7,9	6,1	2,8	5,9	0,9

Finansieringsvikter: Lån 35%, nyemission 10% och kvarhållen vinst 55%. Investeringsvikter: Maskiner 50%, byggnader 28% och lager 20%.

Källa: OECD (1991): *Taxing Profits in a Global Economy - Domestic and International Issues*, Tabell 4.3, s. 99.

Undersökningen avser förhållandena för ett antal år sedan och har kunnat uppdateras endast såvitt avser Sverige. Resultaten bör

därför tolkas med försiktighet.[2] Den allmänna bild som förmedlas är ändå att bolagsbeskattningen påverkar kapitalkostnaderna förhållandevis lite. Sverige ligger väl till i jämförelsen. Denna bild bekräftas såvitt gäller Norden av en jämförelse av de effektiva marginalskatterna i Danmark, Finland, Norge och Sverige, se tabell A.1 i *appendix* till avsnitt 4.

I *appendix* finns även en sammanställning över bolagsskattesatser 1991 och 1995, se tabell A. 2.

En sänkning av bolagsskattesatsen aktualiserar en höjning av någon annan skatt. (I debatten har förts fram att "företagsstödet", vad som nu i olika fall har avsetts med det, borde sänkas och besparingen användas för en lättnad i bolagsbeskattningen. Men det finns inget som säger att det är rationellt att reservera en besparing i "företagsstödet", eller någon annan minskning av statsutgifterna, för en lättnad i just dubbelbeskattningen eller överhuvudtaget för någon viss skattelättnad.)

Skattekvoten var i Sverige 49,9 procent år 1993. Enligt en sammanställning av OECD avseende år 1993 hade endast Danmark en skattekvot på samma nivå som den svenska. Genomsnittet för OECD-länderna uppgick till 38,7 % (se tabell 2.3, s.36). För år 1996 beräknas skattekvoten i Sverige upgå till drygt 53 %.

Med hänsyn till Sveriges höga skattekvot och låga bolagsskatt kan det ifrågasättas om det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att sänka bolagsskattesatsen och höja någon annan skatt. Mot detta skulle kunna invändas att Sverige dubbelbeskattar bolagsinkomster medan man i många andra länder har enkelbeskattning. Som tidigare har redogjorts för är emellertid lättnaden i dessa länder nästan undantagslöst förlagd till ägarnivån (avsnitt 3). Detta innebär att åtgärderna helt eller åtminstone i huvudsak saknar betydelse för företagens kapitalkostnader, vilket är den aspekt som är aktuell nu. Det är således rättvisande att begränsa den internationella jämförelsen till bolagsskatten, när det gäller beskattningens inverkan på företagens investeringar.

---

[2] Ett flertal av de ändringar som har gjorts i OECD-länderna sedan de i tabellen redovisade skattekilarna beräknades består av skattesatsändringar. Skattekilarnas känslighet vad gäller skattesatsändringar kan illustreras genom effekterna av en tänkt sänkning av den svenska bolagsskattesatsen till 23 %, alltså med 5 procentenheter i förhållande till gällande regler. Detta höjer avkastningskravet på lånefinansierade investeringar till 2,8 % och sänker avkastningskravet på egenkapitalfinansierade investeringar till 6,5 %. Det sammanvägda avkastningskravet blir då 5,2 % med en skattekil på 0,2 %, att jämföra med 5,4 % resp. 0,4 %.

Överhuvudtaget kan det sättas i fråga om bolagsskatten, så länge den ligger på en internationellt rimlig nivå, är någon mer framträdande faktor när ett stort företag överväger var en tilltänkt investering skall lokaliseras. Ofta torde andra faktorer väga väl så tungt, t.ex. tillgången på välutbildad arbetskraft, närhet till råvaror och produktmarknad. Bolagsskatten är för övrigt inte den enda svenska skatt som kan ha betydelse när ett stort svenskt eller utländskt företag överväger om en investering skall göras i Sverige eller i något annat land.

Vidare bör följande beaktas. Andra länder skulle – inte helt utan rätt – kunna uppfatta en lättnad på företagsnivån som ett försök från svensk sida att locka investerare till Sverige genom att erbjuda dem en förmånligare beskattning (relativt övrig infrastruktur) än vad de kan få på andra håll. Det skulle uppenbart få negativa konsekvenser för bolagsskattebaserna om det utbröt en internationell kamp mellan olika länder om investeringarna med sänkta bolagsskatter som konkurrensmedel. Allra minst en liten industrination som Sverige, med ett uppenbart intresse av fasta spelregler för det internationella ekonomiska umgänget, har anledning att önska en sådan utveckling. Följaktligen bör Sverige inte slå in på en väg, som leder i den riktningen. För övrigt kan det inte uteslutas att en kraftig sänkning av bolagsskattesatsen skulle få en effekt motsatt den åsyftade; svenska och utländska företag kunde komma att tolka åtgärden som ett tecken på att svenska staten misstror Sveriges grundläggande förmåga att långsiktigt erbjuda goda förutsättningar för näringslivet.

Sammantaget framstår en sänkning av bolagsskattesatsen som opåkallad. Frågan blir då om någon generell ändring av reglerna för att beräkna underlaget för bolagsskatten kan vara motiverad.

4.5 En ändring av underlaget för bolagsskatten

Ett villkor för att en ändring av reglerna för att beräkna underlaget för bolagsskatten skall vara motiverad utifrån syftet med utredningsarbetet är som tidigare framhållits att ändringen främjar investeringar särskilt i Sverige. Det är regeländringen i sig som skall främja investeringar i Sverige. Vid bedömningen av om en regeländring är lämplig, bör således bortses från en eventuell sänkning av skatteuttaget till följd av ändringen (jfr avsnitt 4.3).

4.5.1 Omedelbar avskrivning av anläggningstillgångar

I fråga om åtgärder, som innebär att utrymme skapas för skattemässiga reserveringar i tillgångar, gäller detsamma som för en sänkning av bolagsskattesatsen, nämligen att investeringen normalt måste göras i Sverige för att företaget skall få glädje av lättnaden.

Enligt gällande regler får maskiner och andra inventarier skattemässigt skrivas av med 30 % av restvärdet. En kompletterande regel gör det möjligt att alltid skriva av ett inventariebestånd under fem år. Byggnader skrivs av enligt plan med hänsyn till beräknad användningstid. Markanläggningar skrivs av med 5 % av anskaffningsvärdet per år.

En teoretiskt tänkbar möjlighet vore att tillåta omedelbart avdrag för anskaffningskostnaden för egetkapitalfinansierade investeringar i inventarier, byggnader och markanläggningar (omedelbart avdrag även för lånefinansierade investeringar innebär en kraftig subventionering). Åtgärden skulle finansieras med en höjning av bolagsskattesatsen (eller, vid extern finansiering, utebliven sänkning av skattesatsen).

En grundläggande tanke bakom 1990 års skattereform var att ett skattesystem med breda baser och låga skattesatser är att föredra framför ett system med den motsatta konstruktionen på grund av att det har mindre snedvridande effekter. Denna tanke resulterade för bolagsskattens del i stora basbreddningar och en stor sänkning av skattesatsen. Bl.a. avskaffades den möjlighet till omedelbart avdrag för utgifter för anskaffning av anläggningstillgångar som investeringsfonderna innebar. Tanken bakom reformen var enligt utredningens uppfattning riktig. Det kan inte vara lämpligt att nu slå in på den motsatta vägen.

Det kan även nämnas att en lösning av det diskuterade slaget skulle vara förenad med betydande praktiska problem, eftersom den förutsätter någon metodik för att beräkna det egna kapitalet (jfr den efter kort tid avskaffade skatteutjämningsreserven, som infördes genom 1990 års skattereform).

4.5.2 Avdrag för lämnad utdelning

Ett tänkbart alternativ till en lättnad, som är knuten till tillgångssidan av investeringarna, kan vara en finansieringsanknuten lättnad. En sådan lösning kan ha formen av ett avdrag för lämnad utdelning. Eventuellt kan avdraget begränsas till utdelning på nyemitterat kapital (jfr det sedan några år avskaffade Annell-avdraget).

Ett avdrag i någon form för lämnad utdelning medges oberoende av om investeringen gjorts i Sverige eller i något annat land. I fråga om företag, som har tillräckliga skattepliktiga inkomster i Sverige från befintlig verksamhet för att kunna utnyttja lättnaden, medför således ett utdelningsavdrag inget incitament att investera särskilt i Sverige. Vad gäller nystartade företag eller företag som av annan anledning saknar tillräckliga skattepliktiga inkomster måste dock investeringen göras här för att lättnaden skall kunna utnyttjas.

Utländska företag kommer inte i åtnjutande av en finansieringsanknuten lättnad vid investeringar i ett svenskt fast driftställe. Vad gäller investeringar i svenska dotterföretag till utländska företag kan följande synpunkter anläggas.

I en koncern med ett utländskt moderföretag i ett land, som tillåter att företag i landet utan beskattning får ta emot utdelning av obeskattad inkomst från ett dotterföretag i ett annat land, skulle, om avdrag medgavs i Sverige för utdelning till utländska moderföretag, vinstmedel som uppkommit i ett svenskt dotterföretag kunna hållas kvar inom koncernen utan beskattning genom utdelning till moderföretaget. Detta skulle skapa ett incitament för koncernstrukturer, där svenska företags moderföretag förläggs till ett sådant land. Vidare skulle förutsättning skapas för arrangemang, där lån tas upp av det utländska moderföretaget med avdragsrätt för räntan, medlen tillskjuts som eget kapital till det svenska dotterföretaget och placeras i finansiella tillgångar, avkastningen delas ut till moderbolaget med avdragsrätt och tas emot av moderbolaget utan beskattning. Alla länder medger dock inte avdrag för räntor på lån avseende aktier i utländska dotterföretag. (Det som sägs om moder–dotterföretag gäller ofta även relationer där ägarandelen är lägre än 50 %, t.ex. 25 % eller 10 %.)

I länder som England och USA, i vilka skatt hos dotterföretaget räknas av från skatt på den mottagna utdelningen hos moderföretaget, ökar i princip moderföretagets skatt med den skatt som dotterföretaget undgår, eftersom motsvarande belopp inte får räknas av. Ett avdrag för utdelning från ett svenskt dotterföretag till ett moderföretag i ett sådant land skulle ofta endast få till effekt att skatten överflyttas från dotterföretaget till moderföretaget, och därmed till den stat i vilken moderföretaget är beläget. En liknande mekanism föreligger i sådana fall, där det andra landet tillämpar skatteundantag på utdelning från utländska dotterföretag till företag i det egna landet under förutsättning att inkomsten i dotterföretaget utsatts för en viss lägsta beskattning.

Det är med hänsyn till det anförda inte lämpligt att medge avdrag för utdelning till utländska moderföretag.

Det saknas anledning att anta att ett generellt utdelningsavdrag skulle medföra en allmän investeringsstimulans, eftersom skattelättnaden för utdelad inkomst skulle uppvägas av en högre beskattning av kvarhållen inkomst. (Bedömningen avser som framhållits en regeländring med oförändrat uttag av bolagsskatt.) Ett avdrag för utdelning endast på nyemitterat kapital bör däremot ge en allmän investeringsstimulans, eftersom kostnaden för avdraget till stor del skulle bäras av det befintliga kapitalet (kvarhållen avkastning på det nyemitterade kapitalet skulle få bära resterande kostnad).

Till den del ett utdelningsavdrag skulle medföra en investeringsstimulans, skulle denna för ett svenskt företag avse investeringar särskilt i Sverige endast om företaget saknar inkomst från befintlig verksamhet här mot vilken avdraget kan göras. I fråga om utländska företag skulle avdrag överhuvudtaget inte medges.

Mot bakgrund av det anförda är ett utdelningsavdrag inte en lämplig lösning.

4.6 Omvänd avräkning

I många länder undanröjs dubbelbeskattningen genom att ägarna från sin skatt på utdelning får räkna av bolagsskatt, som belöper sig på aktien. Den *omvända avräkning*, som skisseras i direktiven, vänder på detta: det är i stället företaget som från bolagsskatten får räkna av skatt på utdelning, som erläggs av utdelningsmottagaren. Är utdelningsmottagaren t.ex. en skattepriviligierad stiftelse, som inte beskattas för utdelningsinkomster, får företaget inte någon skatteavräkning. Enligt direktiven skall skatteavräkning hos företaget medges även för skatt på vinster på aktier i företaget.

Tanken bakom den omvända avräkningen torde ha varit att metoden kanske kunde erbjuda en lösning för en lättnad på företagsnivån, som inte är behäftad med internationella komplikationer. En egenskap hos metoden, som har framhållits som positiv, är att svensk skatt på inkomst i svenska företag alltid skulle utgå, antingen på ägarnivån eller på företagsnivån.

Eftersom skattebortfallet skall finansieras inom ramen för företagsbeskattningen (bortsett från den i detta sammanhang begränsade reserveringen enligt direktiven på 2 miljarder kronor), medför den omvända avräkningen att företag med stor andel skattskyldiga ägare får sänkt skatt och att företag med liten andel skattskyldiga ägare får höjd skatt (finansiering hos ägarna är inte aktuellt). Det

är således fråga om en selektiv lättnad som innebär att skatteuttaget inom bolagssektorn omfördelas. (Som tidigare framgått skulle det med utredningens synsätt vara fråga om en omfördelning av bolagsskatt även om den omvända avräkningen finansierades genom t.ex. en höjning av mervärdesskatten, eftersom den externa finansieringen alternativt kan användas för en generell sänkning av bolagsskattesatsen.)

4.6.1 Närmare om metoden

Något mer i detalj föreställer sig utredningen den omvända avräkningen enligt följande.

Utdelad inkomst

I fråga om *utdelad inkomst* innebär den omvända avräkningen att erlagd bolagsskatt, som belöper sig på inkomst som delats ut till skattskyldiga ägare, restitueras. Det är enklast att förstå hur metoden fungerar, om man tänker sig att skattefordringen på grund av utdelningen får behandlas som fria vinstmedel och ingå i utdelningen. Vid intjänandet av 143 betalar företaget 43 i bolagsskatt (här räknas med en bolagsskattesats på 30 % i stället för 28 %, eftersom man då klarare ser hur beskattningen av företaget och av ägarna samspelar). Disponibelt för utdelning är återstående 100 plus den skattefordran som uppkommer när utdelningen lämnas. Utdelning kan således lämnas med 143, varav aktieägaren betalar 43 i skatt. Företaget erhåller 43 i restitution. Totalt sett har av den ursprungliga inkomsten 30 % erlagts i skatt, hos ägaren.

Kvarhållen inkomst

Restitution av skatt på kvarhållen inkomst aktualiseras när en aktie i företaget avyttras. Företaget skall då erhålla restitution av skatt, som erlagts på kvarhållen inkomst, till den del skatten belöper sig på aktien och den tid som aktien innehafts. Ett exempel belyser. Ett företag har under åren 1-3 kvarhållna inkomster på resp. 143, 286 och 429. Efter bolagsskatt (30 %) återstår resp. (143-43=) 100, (286-86=) 200 och (429-129=)300. I företaget finns 100 aktier. Samtliga aktier i företaget, som anskaffats vid ingången av år 1, avyttras år 4. Om säljaren och köparen värderar beskattade medel

i företaget till 100 %, är rätt pris för aktierna – med bortseende från övriga förhållanden – (600+258=) 858 (beloppet 600 är summan av beskattade vinstmedel i företaget; beloppet 258 är summan av erlagd bolagsskatt). Säljaren har att erlägga aktievinstskatt med (0,3*858=) 258. Totalt sett utgår således skatt efter 30 %, hos säljaren. Avyttras endast en aktie, skall företaget erhålla skatterestitution med 2,58. Det bör påpekas att lättnaden för kvarhållen inkomst inte är kopplad till säljarens resultat av aktieaffären. Företaget bör t.ex. få restitution av skatt på kvarhållen inkomst även om säljaren gör en förlust.

Har företaget erhållit skatterestitution på grund av en aktieöverlåtelse, konsumeras möjligheten till skatterestitution vid utdelning. I exemplet finns efter aktieöverlåtelsen 858 i företaget. Delas dessa ut, beskattas köparen för utdelningen.

En variant av den omvända avräkningen är att lättnaden för kvarhållen inkomst av enkelhetsskäl medges i form av en schablonmässigt nedsatt skattesats till den del inkomsten belöper sig på skattskyldiga ägare. Skattesatsen bestäms så att bolagsskatten på kvarhållen inkomst genomsnittligt sett blir densamma som med huvudmodellen. För diskussionen i det följande saknar valet av metod för beskattning av kvarhållen inkomst betydelse.

Skattskyldiga aktieägare

Hit hör naturligtvis fysiska personer och andra subjekt, som är skattskyldiga till inkomstskatt för mottagen utdelning och aktievinst (obegränsat skattskyldiga). Även kupongskatt på utdelning, som erläggs av utländska aktieägare, bör medräknas (begränsat skattskyldiga). Livförsäkringsföretag m.fl. är skattskyldiga enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel. Avkastningsskatten ersätter skatt på utdelning och aktievinst, varför livförsäkringsföretag m.fl. bör anses ha erlagt inkomstskatt efter 30 % på utdelningar och aktievinster.

Ett förvaltningsföretag är frikallat från skattskyldighet för mottagen utdelning till den del denna motsvaras av utdelning, som företaget har beslutat för samma beskattningsår. För investmentföretag och värdepappersfonder gäller liknande regler. I princip bör utdelning, som ett subjekt av detta slag erhåller och vidareutdelar, anses ha beskattats till den del den slutlige mottagaren är skattskyldig.

Inkomst hos handelsbolag beskattas hos delägarna. Utdelning, som lämnats till ett handelsbolag, bör anses ha beskattats till den

del den belöper sig på delägare, som beskattats för handelsbolagets inkomst.

Med hänsyn till bedömningen av den omvända avräkningen i det följande avsnittet saknas det anledning för utredningen att gå närmare in på hur beskattningen borde anordnas när aktierna innehas av t.ex. en värdepappersfond.

4.6.2 Bedömning av den omvända avräkningen

Den omvända avräkningen är en finansieringsanknuten lättnad, som i fråga om incitament för svenska och utländska företag att investera i Sverige har samma egenskaper som ett utdelningsavdrag. Således skulle åtgärden endast medföra ett svagt sådant incitament för svenska företag och inget incitament alls för utländska företag. Redan av detta skäl är det enligt utredningens uppfattning motiverat att avvisa den omvända avräkningen.

Metoden innebär att bolagsskatten omfördelas från företag, där den relativa andelen skattebetalningar på utdelningar och vinster på aktier i företaget överstiger genomsnittet, till företag där samma andel understiger genomsnittet. Proceduren förutsätter en höjning av bolagsskattesatsen. Härvidlag är följande att notera. För bolagsinkomst, som delas ut till skattskyldiga ägare, utgår ingen bolagsskatt. I fråga om kvarhållen inkomst, vilken belöper sig på en aktie som innehas av en skattskyldig ägare, består företagets uppoffring av räntan – efter bolagsskatt – på bolagsskatten avseende inkomsten från tidpunkten för skatteinbetalningen till tidpunkten för skatterestitution på grund av att aktien överlåtits.

En översiktlig beräkning ger vid handen att bolagsskattesatsen skulle behöva höjas till ett tal i storleksordningen 40 %. Man skulle få ett spektrum av faktiska skattesatser beroende på ägarstrukturen, från 0 % (ett företag med endast skattskyldiga ägare som delar ut hela vinsten) till ca 40 % (ett företag med endast icke skattskyldiga ägare).

Det kan, åtminstone i fråga om små och medelstora företag, vara rimligt att anta att ett företag har större benägenhet att investera i Sverige ju större andel av ägarna som är svenska. Ett system, som syftar till att öka investeringarna här och som skiljer mellan olika företag beroende på sammansättningen av ägarkretsen, borde därför vara så utformat att det är mer förmånligt för ett företag med stor andel utländska ägare än för ett företag med liten sådan andel. Den omvända avräkningen fungerar tvärtom. Till yttermera visso skulle som redan framgått beskattningen kraftigt

skärpas för en nyckelgrupp vad avser etablering av kvalificerad verksamhet i Sverige, nämligen svenska dotterföretag i utländska koncerner.

En effekt av att beskattningen av företaget beror av andelen skattskyldiga ägare, som också bör nämnas, är att aktieplaceringar, särskilt i företag där en stor andel av aktierna ägs av en skattskyldig placerare eller ett fåtal sådana placerare, blir osäkrare. Dessa aktier kan ju tänkas komma att avyttras till en icke skattskyldig förvärvare med effekten att skattebelastningen i företaget ökar. Denna osäkerhet har givetvis ett pris, som företaget får betala i form av en lägre aktiekurs, dvs. högre kostnad för nyemissionskapital.

Utredningens slutsats är att den omvända avräkningen inte bör införas. Med denna bedömning saknas anledning att närmare belysa olika mer tekniska aspekter på metoden.

För fullständighets skull vill utredningen nämna ett alternativ, som kommit upp i diskussionerna, nämligen en omvänd avräkning begränsad till utdelad inkomst. Med den lösningen skulle skattesatsen inte behöva höjas lika mycket som vid en fullständig omvänd avräkning. Nackdelarna skulle emellertid kvarstå, ehuru på en lägre nivå. Den begränsade omvända avräkningen erbjuder därför inte heller en framkomlig väg.

4.7 En generell lättnad på ägarnivån

Antag beträffande ett *litet företag* att avkastningskravet på en egetkapitalfinansierad investering i företaget är, före bolagsskatt 14 %, efter bolagsskatt 10 % och efter ägarskatt 7 %. Tas ägarskatten bort *enbart* för aktier i mindre företag (såväl skatten på mottagen utdelning som på aktievinst) och nöjer sig ägarna fortfarande med en avkastning "efter ägarskatt" på 7 %, behöver investeringen endast avkasta 10 % före bolagsskatt för att tillfredsställa ägarna. Ytterligare investeringar blir således lönsamma efter skatter. Avkastningskravet i företaget har sänkts.

Antag nu i stället att företaget är ett *stort företag*. Den tendens till kurshöjning, som borttagandet av ägarskatten leder till för svenska hushåll (och övriga subjekt, som är skattskyldiga till ägarskatt) kommer att motverkas av utländska placerare och skattepriviligierade svenska subjekt. Dessa saknar nämligen anledning att acceptera den lägre avkastningen, eftersom alternativet placeringar i obligationer och utländska aktier kvarstår oförändrat.

En kurshöjning kommer således att leda till att dessa placerare avyttrar, eller avstår från att köpa, svenska aktier och i stället placerar i andra alternativ. Nettoeffekten blir att den kurshöjande – och därmed kapitalkostnadssänkande – effekten i större eller mindre utsträckning uteblir.

En i viss mån kontroversiell fråga är om en generell lättnad på ägarnivån kan ha skilda effekter för olika företag beroende av hur stora de är. Närmare bestämt, gäller det som ovan sagts om effekterna för ett litet företag även vid en generell lättnad? Svaret beror av i vilken grad placeringar i små och stora företag framstår som utbytbara alternativ för placerarna (substituerbara). Vid full substituerbarhet medför den högre avkastningen på aktier i stora företag, som en lättnad medför, att placerarna kommer att kräva den högre avkastningen även på aktier i mindre företag. Kapitalavkastningskravet i dessa företag kommer därför att stiga till dess att pariteten i fråga om avkastning efter ägarskatt med placeringar i stora företag återställs. Vid fullständig segmentering av kapitalmarknaderna för små och stora företag (ingen substituerbarhet, dvs. aktieägarna placerar antingen i små eller stora företag, inte i båda kategorierna) blir å andra sidan effekten på kapitalkostnaden för små företag den ovan angivna.

Graden av substituerbarhet är en empirisk fråga som inte med säkerhet kan avgöras. I det utredningsarbete, som föregick 1994 års lättnad i dubbelbeskattningen, hade utredningen uppfattningen att substituerbarheten är låg, vilket skulle innebära att små företag är verksamma i en sluten ekonomi (SOU 1993:29, s. 67). Mot bakgrund av en fortsatt utveckling mot en rörlig kapitalmarknad har utredningen ändrat uppfattning på denna punkt och håller numera för sannolikt att de flesta aktieägare i små företag – och särskilt passiva ägare – också beaktar avkastningsmöjligheterna på aktier i stora företag. Det är alltså rimligt att utgå från en viss substituerbarhet, åtminstone på lång sikt vilket är det relevanta. En generell lättnad på ägarnivån kan med denna uppfattning antas få endast begränsade effekter på kapitalkostnaderna i mindre företag.

En generell lättnad på ägarnivån framstår således som en mer eller mindre ineffektiv åtgärd, om syftet är att sänka kapitalkostnaderna.

Däremot har en generell lättnad på ägarnivån – som innebär att den enhetliga kapitalbeskattningen bryts upp – betydelse för sparandets sammansättning. Eftersom lättnaden inte medför att aktiekurserna stiger, i vart fall inte i en utsträckning som motsvarar lättnaden, ökar aktiesparandets lönsamhet efter skatt för svenska hushåll. Hushållen kommer därför att flytta över en del av sitt

sparande till aktier från andra sparandeformer. Som anförts i det föregående motiverar detta emellertid enligt utredningens uppfattning inte att en lättnad på ägarnivån införs.

Mot bakgrund av det anförda kan det te sig paradoxalt att många viktiga länder har en lättnad på ägarsidan. En tänkbar förklaring kan vara att dessa lättnader i allmänhet tillkommit under en period då de nationella ekonomierna var mer slutna än nu och då ett större genomslag på kapitalkostnaderna kunde förväntas. Det kan även vara värt att notera att t.ex. England, Frankrike och Tyskland hade och har en mycket större inhemsk kapitalmarknad än vad Sverige har, även om utredningen tvivlar på att detta numera har någon större betydelse i dagens alltmer globala ekonomi där kapitalet blir mer och mer lättrörligt.

I den ovan nämnda OECD-rapporten från 1991 (s.200-202) återges kortfattat uttalanden om olika länders motiv för att lindra dubbelbeskattningen. Ett axplock (utredningens citat är inte ordagranna): "avlägsna missgynnandet av utdelad vinst", "stimulera utdelning", "öka avkastningen på aktier", "uppmuntra egna medborgare att placera i inhemska aktier", "motverka missgynnandet av eget kapital", "likställa investeringar i bolag med andra investeringar". I ett land, Belgien, gäller uttalandet ett *avskaffande* av en ägarlättnad: "lättnaden uppfattades som ett mindre effektivt sätt att främja privata placeringar i aktier än en sänkning av inkomstskatterna för personer och företag". Utredningen finner det svårt att dra några slutsatser från detta material. I början av 1990-talet övergick Finland och Norge från lättnader på företagsnivån till lättnader på ägarnivån. Såvitt utredningen kunnat finna diskuterades därvid inte närmare om omläggningen hade betydelse för kapitalkostnaderna i företaget.

Det är oklart om en lättnad i dubbelbeskattningen på ägarnivån skulle ha någon avgörande inverkan på det sätt på vilket företagen väljer att finansiera sina investeringar. Något samband i form av samvariation mellan den genomsnittliga soliditeten i varje OECD-land och graden av lättnad i ägarbeskattningen har inte kunnat påvisas.[3]

För fullständighets skull kan nämnas att en ägarlättnad för samtliga ägare (innefattande bl.a. utländska subjekt) till svenska aktier skulle driva upp kursnivån på svenska aktier och därmed sänka kapitalkostnaderna för investeringar som görs av svenska företag. Lättnaden för svenska subjekt, som inte beskattas för kapitalin-

[3] Jfr OECD (1991), tabell A.2.4 s. 261 och tabell A.5.1 s. 546.

komst, och för utländska subjekt skulle med detta alternativ ta formen av utbetalningar till ägarna. Alternativet är av olika skäl inte aktuellt.

4.8 En selektiv lättnad med inriktning på mindre företag

Skulle utredningen finna att den omvända avräkningen inte bör införas, åligger det enligt direktiven utredningen att utarbeta en metod för selektiv lättnad i dubbelbeskattningen med inriktning på de mindre företagen. Är det motiverat att genom någon selektiv åtgärd vid beskattningen sänka kapitalkostnaderna för mindre företag i förhållande till kapitalkostnaderna för stora företag? (I detta avsnitt diskuteras inte valet av metod för att sänka kapitalkostnaderna.)

Det är lämpligt att till att börja med försöka besvara frågan utifrån antagandet att skattesystemet behandlar investeringar i mindre företag och stora företag neutralt. Med denna utgångspunkt kan frågeställningen belysas principiellt. Mot bakgrund härav kan sedan frågan diskuteras i anslutning till det gällande skattesystemet, för vilket neutralitet i det aktuella hänseendet inte föreligger.

I framställningen tas även upp frågan om skattesystemets riskreducerande effekt.

Ett hypotetiskt neutralt system

Antagandet om neutralitet innebär att beskattningen inte verkar till nackdel för mindre företag. Har mindre företag högre kapitalkostnader än stora företag i ett system med skatt, skulle de således ha det även i frånvaro av skatt. Till den del en merkostnad i en värld utan skatter har sin bakgrund i faktiska relativa nackdelar för verksamhet i mindre företag, närmast högre risk för placeringar i sådana företag, är det enligt traditionell marknadsekonomisk teori inte samhällsekonomiskt lönsamt att kompensera de mindre företagen för merkostnaden genom ett ingripande av staten.

Det skulle emellertid kunna tänkas att en merkostnad inte beror på faktiska relativa nackdelar för verksamhet i mindre företag utan på brister i kapitalmarknadens sätt att fungera. Saken ställer sig då annorlunda. Det skulle kunna vara samhällsekonomiskt lönsamt att

kompensera mindre företag för att de har högre kapitalkostnader till följd av en imperfektion på kapitalmarknaden.

En relevant fråga är således om den finns någon marknadsimperfektion som medför att mindre företag har högre kapitalkostnader än stora företag. I ett betänkande av Utredningen om ökat hushållssparande, Sparar vi för lite? – hushållssparandet i samhällsekonomin, SOU 1992:27 (särskild utredare docent Lars Nyberg), tas frågan om de mindre företagens kapitalförsörjning upp (s. 77-80). I detta betänkande anförs bl.a. följande (ej ordagrant återgivet).

> Trots att beroendet mellan sparande och investeringar minskat väsentligt sett i ett makroekonomiskt perspektiv, finns viktiga och mycket direkta kopplingar kvar mellan enskilda individer och företag. En företagare som vill expandera sin verksamhet eller en privatperson med en intressant affärsidé kan inte vända sig till den internationella kapitalmarknaden för att skaffa riskkapital. Det privata sparande som ackumuleras i fonder och försäkringsbolag är inte heller tillgängligt, eftersom portföljförvaltarna i sådana institutioner saknar möjlighet att bedöma enskilda projekt. Mindre företag som vill expandera är därför oftast hänvisade till eget sparande i företaget eller till privat sparande hos delägarna eller närstående. Den som vill ha startkapital till ett nytt företag är på motsvarande sätt i allmänhet hänvisad till vad han eller hon själv lyckats skrapa ihop.
>
> Därför finns – också i en värld med starkt integrerade internationella kapitalmarknader – en viktig direkt länk mellan sparande i hushållen och investeringar i mindre företag. Denna direkta koppling mellan sparande och investeringar är ganska naturlig och kan knappast skyllas på brister i det finansiella systemet. Att placera pengar som riskkapital i mindre företag kräver inte bara en bedömning av företagets affärsidé utan också nära personlig kännedom om företagaren och hans bakgrund och kompetens. Småföretagen kommer därför med all säkerhet att även i framtiden vara beroende av eget sparande för sin försörjning av riskkapital.

I betänkandet görs således bedömningen att det finns svårigheter för mindre företag att anskaffa riskkapital jämfört med vad som gäller för stora företag, men att detta beror på faktiska skillnader som placerarna har att ta hänsyn till och inte på brister i det

finansiella systemet. Utredningen kan inte göra en självständig bedömning av riktigheten av detta, men konstaterar att det i diskussionerna i utredningsarbetet inte kommit fram något som tyder på att bedömningen i betänkandet skulle vara felaktig. Det förefaller därför som om det inte skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att kompensera mindre företag för den högre kapitalkostnad som de kan ha jämfört med stora företag.

De svårigheter som kan föreligga för mindre företag att dra till sig riskkapital från institutionella placerare kan tänkas medföra att delägare i mindre företag inte kan minska sin risk genom en diversifierad portfölj i samma utsträckning som andra placerare, eftersom sådana delägare – till den del de överhuvudtaget förfogar över ett finansiellt kapital – tvingas satsa en stor del av kapitalet i det egna företaget. Även om detta inte leder till att mindre företag bör kompenseras genom en skattelättnad, skulle det kunna vara motiverat att staten genom skattesystemet *minskar risken för investeringar i mindre företag utan att införa någon lättnad sammantaget*. Staten skulle spela rollen av riskförsäkrare.

Den mekanism, som här är aktuell, är att en skatt som är symmetrisk med avseende på olika utfall av en riskfylld investering – förutom att minska den förväntade avkastningen av en investering – även minskar risken i investeringen, dvs. spridningen av möjliga utfall. En höjning av skattesatsen som kompenseras av, i princip, en utbetalning från staten oberoende av investeringens utfall skulle minska risken *utan att* minska den förväntade avkastningen.

Extremfallet är att risken minskas till noll. Antag att den genomsnittliga förväntade avkastningen i frånvaro av skatter på investeringar i mindre företag är 10 %. Staten lägger på en skatt på 100 % (negativ skatt i förlustutfall) men betalar ut 7 % (riskfria räntan) av värdet av investeringen. Risken har då minskats till noll. Trots att den genomsnittliga förväntade avkastningen fallit från 10 % till 7 %, bör investerarna värdera den genomsnittliga investeringen på samma sätt som tidigare, eftersom riskpremien på 3 procentenheter speglar investerarnas riskaversion. Avkastningskravet på investeringen har således fallit utan att staten har fått vidkännas någon kostnad. Resonemanget tyder på att riskreducerande åtgärder kan vara motiverade i ett symmetriskt system. Det är emellertid viktigt att åtgärderna inte förstör symmetrin i systemet.

Med utgångspunkten att skattesystemet behandlar investeringar i mindre företag och stora företag neutralt förefaller det således som om det inte skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att

kompensera mindre företag för den högre kapitalkostnad de kan ha jämfört med stora företag. Riskreducerande åtgärder skulle dock kunna vara motiverade.

Vårt icke-neutrala system

Faktiskt förhåller det sig så att skattesystemet inte behandlar investeringar i mindre företag och stora företag neutralt. Detta gäller framför allt när det mindre företaget är ett fåmansföretag med delägare, som är aktivt verksamma i företaget.

I 3 § 12-12 e mom. SIL finns särskilda regler för aktiva delägare i fåmansföretag. Dessa regler, som har till uppgift att minska nackdelarna av en annan olikbehandling i skattesystemet – den mellan skatt på arbetsinkomst och skatt på kapitalinkomst – medför att investeringar som långsiktigt ger hög avkastning (mer än statslåneräntan plus 5 procentenheter) beskattas hårdare i fåmansföretag med aktiva delägare jämfört med i andra företag. Eftersom detta förhållande enbart berör verksamheter med mycket hög avkastning kunde man tänka sig att det inte skulle påverka investeringsbenägenheten. Lönsamheten i sådana projekt blir ändå – även efter skatt – högre än i andra, mindre lönsamma projekt.

Detta är dock ett alltför begränsat synsätt, som betraktar ett projekt i efterskott – *ex post*. Men när beslutet om investeringen fattas – *ex ante* – är avkastningen inte känd, eftersom den alltid är behäftad med en viss risk. Risken för låg avkastning, eller t.o.m. förlust, kompenseras av chansen till hög avkastning. Vissa projekt har låg risk – risken för dålig lönsamhet är förhållandevis liten, men å andra sidan är chansen till mycket hög lönsamhet i stort sett obefintlig. Andra projekt har hög risk – risken för förlust kan vara tämligen stor men å andra sidan föreligger chans till mycket hög avkastning. Det är de lyckosamma utfallen som kommer att beskattas hårdare i fåmansföretag med aktiva delägare. Därigenom kommer den genomsnittliga beskattningen av alla tänkbara utfall (dvs. beskattningen *ex ante*) att bli något förhöjd. Detta leder till två neutralitetsbrister:

- Lönsamheten *ex ante* efter skatt för ett högriskprojekt blir lägre i ett fåmansföretag med aktiva delägare jämfört med om det förverkligas i ett annat företag.
- Om två tänkbara projekt i fåmansföretag med aktiva delägare – ett med hög och ett med låg risk – *ex ante* har samma lönsamhet före skatt, kommer lönsamheten *ex ante*

efter skatt att bli lägre för högriskprojektet än för lågriskprojektet.

Vilken betydelse dessa neutralitetsbrister har på volymen och strukturen av investeringarna är svårt att avgöra. Det är ändå rimligt att anta att neutralitetsbristerna hämmar tillväxten i fåmansföretag med aktiva delägare i viss utsträckning.

En annan riskdiskriminerande faktor är den asymmetri som finns i behandlingen av å ena sidan utdelning och vinst på aktier och å andra sidan aktieförluster. Denna asymmetri föreligger inte bara i fråga om fåmansföretag utan för alla onoterade företag.

Utredningen har undersökt om det är möjligt att minska riskdiskrimineringen i de särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag och i reglerna för aktieförluster men funnit att detta inte kan göras annat än i mycket begränsad omfattning utan att alltför stora möjligheter till icke önskade skatteförmåner öppnas (se avsnitt 6). Att eliminiera de riskdiskriminerande inslagen i beskattningen av fåmansföretag och andra mindre företag skulle alltså skapa problem på annat håll i skattesystemet.

En lättnad riktad mot aktiva delägare

En tanke kan vara att man genom en lättnad riktat till aktiva delägare i fåmansföretag skulle kompensera dem för den nackdel som de särskilda reglerna för sådana delägare kan innebära. Syftet skulle i så fall vara att främja riskfyllda investeringar.

De särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag innebär närmare bestämt att utdelning, som överstiger ett belopp motsvarande statslåneräntan med tillägg av fem procentenheter multiplicerad med delägarens anskaffningskostnad för sina aktier i företaget, beskattas i paritet med tjänsteinkomst med hänsyn tagen till beskattningen både hos företaget och delägaren. Denna mekanism måste av grundläggande systemskäl upprätthållas även om en selektiv lättnad införs. Oavsett hur lättnaden konstrueras, kommer den därför inte att omfatta inkomster hos aktiva delägare som är höga i förhållande till det satsade kapitalet. (Med *grundläggande systemskäl* syftar utredningen på att regler av ifrågavarande slag är nödvändiga i ett "dualt" skattesystem som det nuvarande svenska, i vilket kapitalinkomster beskattas efter en lägre skattesats än tjänsteinkomster till den del dessa överstiger skiktgränsen i den statliga inkomstskatten.)

En lättnad kommer därför, oberoende av hur den tekniskt konstrueras, åtminstone för aktiva delägare i fåmansföretag att

betyda mer för investeringar med låg risk än för investeringar med hög risk, eftersom den ökade spridningen av de möjliga utfallen för de senare medför att en större del av utfallen inte kommer att omfattas av lättnaden. Den nuvarande tendensen att systemet missgynnar riskfyllda investeringar i förhållande till investeringar med mindre risk skulle således förstärkas av en lättnad.

Förhållandet mellan mindre aktiebolag och enskild näringsverksamhet.

Samtidigt med 1994 års enkelbeskattningsregler infördes en lättnad i beskattningen av enskild näringsverksamhet i form av positiv räntefördelning. Den positiva räntefördelningen innebär enligt gällande regler att av inkomsten i enskild näringsverksamhet ett belopp motsvarande en beräknad ränta beskattas som inkomst av kapital. Räntan beräknas som statslåneräntan ökad med tre procentenheter multiplicerad med det egna kapitalet i verksamheten. Ett belopp motsvarande den beräknade räntan enkelbeskattas således i den meningen att sociala avgifter och statlig inkomstskatt inte utgår. En liknande ordning gäller i fråga om handelsbolag.

När dubbelbeskattningen av aktiebolagsinkomster återställdes behölls räntefördelningen. Kombinationen enkelbeskattning av beräknad ränta i enskild näringsverksamhet (och verksamhet i handelsbolag) och dubbelbeskattning av inkomst i aktiebolag skapar en skattemässig kostnad för aktiebolagsformen. Denna är emellertid begränsad, eftersom en familjeföretagare i viss utsträckning i stället för att tillskjuta aktiekapital till aktiebolaget kan låna in kapital i företaget. Inte desto mindre är trösklar av detta slag icke önskvärda inslag i skattesystemet. Det är emellertid tveksamt om förekomsten av tröskeln motiverar en lättnad i dubbelbeskattningen för mindre aktiebolag, eftersom genom en sådan åtgärd en annan tröskel skapas, nämligen mellan sådana företag som kommer i åtnjutande av lättnaden och övriga företag.

Slutsats i huvudfrågan

Utredningen har inte kunna finna något hållbart resonemang, som visar att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att genom selektiva skatteregler, som är förmånliga i förhållande till vad som gäller i fråga om stora företag, minska kapitalavkastningskravet i

mindre företag. Tvärtom, traditionell marknadsekonomisk teori säger att alla verksamheter bör så långt som möjligt ges samma skattemässiga villkor. Teorin ger emellertid inte en heltäckande bild av verkligheten. Det kan därför inte uteslutas att särskilda lättnader för mindre företag skulle ha positiva effekter. Bevisbördan bör dock ligga på den som argumenterar för icke-neutrala lösningar.

Enligt direktiven åligger det utredningen att utarbeta en metod för en selektiv lättnad med inriktning på mindre företag. Utredningens arbete i detta hänseende redovisas i avsnitt 5.

4.9 Sammanfattning

Det gällande systemet för beskattning av aktiebolag och aktieägare karaktäriseras av ett internationellt sett lågt uttag av bolagsskatt och en enhetlig kapitalbeskattning. Reglerna för beräkning av underlaget för bolagsskatten har i sina huvuddrag en bra utformning. Bolagsbeskattningens nivå får anses väl avvägd.

Anledning saknas för en generell åtgärd i form av en sänkning av bolagsskattesatsen eller ändring av reglerna för beräkning av underlaget för bolagsskatten, t.ex genom införande av den omvända avräkningen.

Övervägande skäl talar för att en generell lättnad på ägarsidan inte sänker kapitalkostnaden för företagen. I fråga om en finansieringsanknuten lättnad hos företagen gäller att lättnaden ger endast ett svagt incitament att investera särskilt i Sverige.

Den omvända avräkningen är i sig förenad med sådana nackdelar att den även av detta skäl inte bör införas.

Skulle en generell lättnad bli aktuell bör den ges formen av en sänkning av bolagsskattesatsen.

Utredningen ifrågasätter om det föreligger rimligt goda skäl för införande av en selektiv lättnad med inriktning på mindre företag.

Appendix:

Tabell A.1: *Effektiva marginalskatter i vissa nordiska länder 1995, enbart bolagsskatt, 4 procents inflation.*

Finansieringskälla	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Lån	-32,2	-21,7	-18,8	-23,0
Behållen vinst	26,4	18,7	25,7	17,6
Nyemission	26,4	18,7	25,7	17,6
Totalt	5,9	4,6	10,1	3,5

Beräkningarna i tabellen är genomförda med ett hypotetiskt viktsystem för investeringsobjekt och finansieringsformer som ger jämförbarhet mellan länderna.

Källa: Södersten, Jan (1995): *Skatt på bolagskapital i Norden – Ekonomisk generalrapport* till Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets seminarium i Göteborg oktober 1995.

Tabell A.2: *Bolagsskattesatser i olika OECD-länder år 1991 och 1995.*

	Total skatt 1991	Ändr.	Lokal skatt 1995	Statlig skatt 1995	Total skatt 1995
Sverige	30,00	*		28,00	28,00
Finland	40,20	Ä		25,00	25,00[d]
Norge	50,80	Ä	9,50	18,50	28,00
Danmark	38,00	*		34,00	34,00
Belgien	39,00			39,00	39,00
Frankrike	34,00	*		33,33	33,33
	42,00[a]				
Grekland	46,00	*		40,00	40,00
	40,00[c]			35,00[c]	35,00[c]
Irland	43,00	*		40,00	40,00
	10,00[b]			10,00[b]	10,00[b]
Italien	47,83	H	16,20	36,00	52,20
Luxemburg	39,39		9,09	33,33	39,39
Nederländerna	35,00			35,00	35,00
Portugal	39,60		3,60	36,00	39,60
Tyskland	56,50	*		45,00	45,00
	44,30[a]			30,00[a]	30,00[a]
Spanien	35,34			35,04	35,04
Storbritannien	34,00	*		33,00	33,00
Österrike	39,00	*		34,00	34,00
Japan	49,98		33,90	37,50	49,98
USA	38,30	H	6,60	35,00	39,00

a) skatt på utdelad vinst
b) 10 % skattesats gäller för flertalet tillverkande företag
c) noterade bolag
d) höjs till 28,00% 1 januari 1996

*I tabellens andra kolumn betyder * att en skattesatssänkning skett sedan 1991, H betyder att en skattesatshöjning skett sedan 1991 och Ä betyder att en större ändring i systemet skett sedan 1991. Temporära skatter är inte medräknade.*

Källa: OECD 1995 och OECD (1991): *Taxing Profits in a Global Economy - Domestic and International Issues*, Tabell 3.14, s. 71.

5 En metod för selektiv lättnad med inriktning på mindre företag

I avsnitt 4.8 har utredningen redovisat överväganden i frågan om det finns skäl för en selektiv lättnad i dubbelbeskattningen med inriktning på mindre företag. Som framgår ifrågasätter utredningen om det finns rimligt goda skäl för en sådan åtgärd. Trots att utredningen således inte kan rekommendera en selektiv lättnad, åligger det enligt direktiven utredningen att utarbeta en metod för en sådan lättnad. Förslaget till metod läggs fram i detta avsnitt.

5.1 Lättnad på företags- eller ägarnivån?

Utredningens förslag: Lättnaden ges på ägarnivån.

Skälen för förslaget: Som framgår i avsnitt 4.7 kan kapitalkostnaderna i mindre företag sänkas genom en *selektiv* lättnad på ägarnivån (däremot inte genom en *generell* ägarlättnad). En lättnad på företagsnivån har verkan på kapitalkostnaderna oberoende av om lättnaden är generell eller selektiv. Från ekonomisk utgångspunkt kan därför en selektiv lättnad medges antingen på företags- eller ägarnivån. Enligt direktiven bör en lättnad på företagsnivån prioriteras. Utredningen uppfattar detta så att lättnaden bör förläggas till företagsnivån, såvida inte en lättnad på ägarnivån är klart bättre ur teknisk synvinkel.

En lättnadsåtgärd, som kan ligga nära till hands, är att *sänka bolagsskattesatsen* för mindre företag. Om det reserverade utrymmet på 3,5 miljarder kronor tas i anspråk, kan skattesatsen sänkas till ca 14 %, om man tänker sig att de företag som erhåller lättnaden i huvudsak består av aktiebolag, som inte har något aktieslag noterat på en lista på Stockholms Fondbörs, och som inte är dotterföretag till ett sådant aktiebolag.

De särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag i 3 § 12-12 e mom. SIL syftar till att arbetsinkomst, som en aktiv

delägare tillgodogör sig i form av utdelning eller aktievinst, sammantaget – bolagsskatt och ägarskatt – skall beskattas likvärdigt med tjänsteinkomster. I fråga om utdelningsinkomster sker detta genom att mottagen utdelning till den del den överstiger ett utrymme för kapitalinkomstbehandling tas upp som inkomst av tjänst. Reglerna är avstämda utifrån det nuvarande uttaget av bolagsskatt. En lättnad på företagsnivån innebär att beskattningen på ägarnivån av utdelning till den del den överstiger det kapitalinkomstbehandlade utrymmet måste skärpas. (Motsvarande gäller i fråga om aktievinst.) Detta medför att skillnaden i skattehänseende mellan aktiva delägare i fåmansföretag och övriga delägare i mindre företag blir större. Att sätta ytterligare press på de – av systemskäl nödvändiga men i praktiken problematiska – särskilda reglerna för aktiva delägare är olämpligt.

(Med *aktiva delägare* åsyftas i det följande delägare i fåmansföretag som är verksamma i företaget samt icke verksamma delägare som är närstående till en aktiv delägare, eftersom de särskilda reglerna gäller även för dem. *Passiva delägare* är övriga delägare i fåmansföretag och delägare överhuvudtaget i övriga mindre företag.)

Liknande invändningar kan riktas mot ett *utdelningsavdrag* för mindre företag, vartill kommer problem som är förknippade med den oenhetliga behandlingen av utdelad och kvarhållen inkomst. En komplicerad situation skulle nämligen uppkomma för delägare i fåmansföretag. Passiva delägare får ett intresse av att företaget delar ut sina vinster i största möjliga utsträckning, medan en aktiv delägare, som redan utnyttjat utrymmet för kapitalinkomstbehandling i de särskilda reglerna vid utdelning, får en lägre beskattning om han kan tillgodogöra sig återstående bolagsvinster i form av vinst vid avyttring av aktierna.

Omvänd avräkning för mindre företag är inte heller en framkomlig väg, av skäl som diskuterats i anslutning till frågan om en generell omvänd avräkning (se avsnitt 4.6.2). Härtill kommer att omvänd avräkning inte är förenlig med de särskilda reglerna för aktiva delägare, *dels* av det skäl som nyss nämnts i fråga om sänkt bolagsskattesats för mindre företag, *dels* beroende på att den omvända avräkningen medför att beskattningen hos företaget varierar med sammansättningen av ägarkretsen, vilket de särskilda reglerna inte tar hänsyn till (en ändring av reglerna i detta hänseende är knappast möjlig).

Det bör nämnas att en selektiv finansieringsanknuten lättnad, som ett utdelningsavdrag eller omvänd avräkning, inte träffas lika hårt som en generell sådan lättnad av invändningen att lättnaden

inte främjar investeringar särskilt i Sverige, eftersom mindre företag i allmänhet gör sina investeringar här.

En lättnad på företagsnivån för mindre företag framstår således som problematisk. En lättnad på ägarnivån kan, som kommer att framgå i det följande, utformas så att de särskilda reglerna för beskattning av aktiva delägare inte behöver skärpas och så att någon ytterligare press inte sätts på dessa regler. Vidare undviks med en lättnad på ägarnivån problem som är förknippade med utländska ägare. Den lösning på ägarnivån, som utredningen anser är den bästa, medför visserligen en tillkommande komplicering i deklarations- och taxeringshänseende. Med hänsyn till de nackdelar, som är förenade med en lättnad på företagsnivån, anser utredningen ändå att en lättnad på ägarnivån är att föredra.

5.2 Området för lättnaden

I det föregående avsnittet kom utredningen fram till att lättnaden bör medges på ägarnivån. Vid avgränsningen av området för lättnaden måste ställning tas till *dels* vilka aktier, som bör grunda lättnad för ägaren (*lättnadskvalificerade aktier*), dels vilka ägare som bör komma i åtnjutande av lättnaden (*lättnadskvalificerade ägare*).

5.2.1 Lättnadskvalificerade aktier

Utredningens förslag: Lättnaden omfattar aktier, som inte är noterade vid en börs i Sverige eller utomlands eller är föremål för liknande notering. En förutsättning är att inte något aktieslag i företaget är noterat. Företaget får inte inneha näringsbetingade aktier i ett noterat företag med en röst- eller kapitalandel på 25 % eller mer, inte heller ett utländskt andelsinnehav av sådan storlek. Andelar i utländska företag omfattas inte av lättnaden. En särskild regel föreslås beträffande förvaltningsföretag.

Skälen för förslaget: Utgångspunkten för diskussionen om vilka aktier som bör vara kvalificerade är att en lättnad syftar till att främja investeringar i mindre företag genom att kompensera dem för den högre kapitalkostnad som de kan antas ha i förhållande till stora företag.

En gränsdragning vid någon form av notering, t.ex. notering på en lista vid Stockholm Fondbörs, har nackdelen att den skapar en kostnad för den ur kapitalanskaffningssynpunkt effektivitetshöjande åtgärden notering. Visserligen kan kostnaden lindras genom att förlusten av lättnaden vid notering fördröjs genom någon särskild regel, men den kan inte helt undvikas (jfr avsnitt 5.5).

Ett tänkbart alternativ är att låta lättnaden gälla aktier, som är kvalificerade enligt de särskilda reglerna i 3 § 12-12 e mom. SIL för aktiva delägare. De särskilda reglerna för aktiva delägare är problematiska särskilt därigenom att de beskattar kapitalavkastning på lyckade riskfyllda investeringar på ett i sig omotiverat hårt sätt (jfr avsnitt 6). Denna effekt skulle motverkas, om området för lättnadskvalificerade aktier sammanföll med området för 3:12-kvalificerade aktier, utan att de särskilda reglernas funktion – att beskatta arbetsinkomst från fåmansföretag i huvudsak likvärdigt med tjänsteinkomst – går förlorad.

Alternativet kan emellertid inte anses förenligt med direktiven eftersom placerare utanför närståendekretsen i de särskilda reglerna inte skulle erhålla någon lättnad. Med hänsyn härtill måste det därför avvisas av utredningen.

Någon annan naturlig gräns för lättnadsområdet finns inte. Gränskriterier av typen antal anställda, omsättningen, storleken av lönesumman, storleken av aktiekapitalet eller det egna kapitalet är olämpliga, eftersom de skapar godtyckliga trösklar. (I en rekommendation av EG-kommissionen av den 3 april 1996, 96/280/EG, finns en definition av "små och medelstora företag" som anknyter bl.a. till antalet anställda.) Gränsen för lättnadsområdet bör därför dras vid någon form av notering.

Stockholm Fondbörs uppställer vissa krav för notering på de olika listorna vid börsen – A-listan för större företag, OTC-listan för mindre och medelstora företag och O-listan (företagens karaktär anges inte av Fondbörsen). Bland de olika kraven synes följande närmast vara aktuella i det föreliggande sammanhanget.

A-listan

Företaget skall

ha minst 2 000 aktieägare, som vardera äger aktier motsvarande minst en börspost på ett halvt basbelopp,

ha minst 25 % av aktierna och 10 % av rösterna i allmän ägo (med allmän ägo avses "någon som direkt eller indirekt äger mindre än 10 % av aktiekapitalet eller rösterna"),

ha ett marknadsvärde på minst 300 mkr.

OTC-listan
Företaget skall
ha minst 500 aktieägare som vardera äger aktier motsvarande minst en börspost på ett kvarts basbelopp,
ha minst 25 % av aktierna och 10 % av rösterna i allmän ägo,
ha ett marknadsvärde på minst 50 mkr.

O-listan
Företaget skall
ha minst 300 aktieägare som vardera äger aktier motsvarande minst en börspost på ett kvarts basbelopp,
ha minst 10 % av aktierna och rösterna i allmän ägo.

Vid sidan av listorna vid Stockholm Fondbörs finns vissa inofficiella listor, som erbjuder ett alternativ till OTC- och O-listorna.

Självfallet bör inte aktier som är noterade på A-listan omfattas av lättnaden. Enligt utredningens uppfattning motiverar syftet med en lättnad inte heller att aktier på OTC- eller O-listorna omfattas av lättnaden. Utredningen föreslår detta men vill peka på att förslaget leder till en viss motsättning vad gäller behandlingen av aktier på O- och OTC-listorna å ena sidan i inkomstskattehänseende och å andra sidan i förmögenhetsskattehänseende. Aktier på dessa listor är undantagna från förmögenhetsskatt och förmånsbehandlas således i det senare hänseendet jämfört med aktier på A-listan. Enligt regeringens förslag i prop. 1995/96:222 skall aktier på OTC- och O-listorna även i fortsättningen vara undantagna från förmögenhetsskatt.

För att inte inofficiella listor, som kan vara ett alternativ till OTC- och O-listorna, skall erhålla en konkurrensfördel bör inte heller aktier som är noterade på sådana listor omfattas av lättnaden.

Lättnaden bör inte heller omfatta aktier som är föremål för sådan notering. Reglerna skulle annars kunna kringgås genom sådan notering utomlands.

I beskrivningen av sådan notering, som medför att lättnad inte utgår, kan man lämpligen anknyta till en bestämmelse om beräkning av reavinst på aktier m.m., som finns i 27 § 2 mom. andra stycket SIL. Enligt denna bestämmelse får anskaffningsvärdet för ifrågavarande finansiella instrument bestämmas till 20 % av vad den skattskyldige erhåller vid avyttringen efter avdrag för avyttringskostnader. Instrumenten skall vara "föremål för notering på inländsk eller utländsk börs eller annan kontinuerlig notering av marknadsmässig omsättning, som är allmänt tillgänglig".

Även onoterade aktier bör vara undantagna från lättnaden om något aktieslag i företaget är noterat, eftersom företaget då har tillgång till kapitalmarknaden genom noteringen i fråga.

Av enkelhetsskäl och för att inte svårförutsedda möjligheter till skattearbitrage skall öppnas bör lättnaden inte omfatta andra finansiella instrument än aktier.

Ett onoterat företag kan ha ett näringsbetingat innehav av aktier i ett noterat företag. I sådana situationer bör det onoterade företaget behandlas som ett noterat företag i lättnadshänseende. I motsatt fall skulle nämligen konsekvenserna av notering ibland kunna undvikas genom att notering sker av ett dotterföretag till det företag, i vilket de gamla ägarna innehar aktier (utdelning på näringsbetingade aktier är skattefri). Hänsyn bör tas till förhållandena under det räkenskapsår som ett beslut om utdelning avser och de fyra föregående räkenskapsåren. Understiger ett företags aktier i ett annat företag 25 % av rösterna krävs för skattefrihet för utdelning att innehavet betingas av verksamhet i det ägande företaget eller av företag som med hänsyn till äganderättsförhållanden eller organisatoriska förhållanden kan anses stå det nära. Med hänsyn till verksamhetskravet bör lättnad kunna medges i sådana fall då det onoterade företaget – direkt eller genom dotterföretag – har mindre än 25 % av rösterna i det noterade företaget. Det bör även krävas att kapitalandelen understiger 25 %. Utredningen kan inte utesluta att detta undantag kan vara otillräckligt i vissa fall. Det skulle emellertid bli alltför komplicerat att på ett korrekt sätt räkna av den del av anskaffningsvärdet för de onoterade aktierna som belöper sig på de noterade aktierna.

Det nyss sagda har tillämpning även när ett onoterat företag innehar andelar i ett utländskt företag.

Utdelning och vinst på aktier, som utgör lagertillgång i enskild näringsverksamhet, beskattas som inkomst av näringsverksamheten. Det är inte motiverat att utsträcka lättnaden till sådana aktier.

Ett förvaltningsföretag beskattas för mottagen utdelning men får göra avdrag för lämnad utdelning. Med hänsyn härtill bör aktier i ett förvaltningsföretag inte omfattas av lättnaden om företaget under det räkenskapsår som ett beslut om utdelning avser innehar någon aktie eller andel som inte skulle ha omfattats av lättnaden om den ägts av en fysisk person. (I detta fall behöver hänsyn inte tas till tid före det nämnda räkenskapsåret.)

Andelar i utländska företag

Bör lättnaden omfatta andelar i utländska företag, som är onoterade i någon mening motsvarande den som angivits för svenska aktier? Det yttersta syftet med en lättnad för mindre företag är att stimulera investeringar i Sverige, som görs av mindre företag. En lättnad för andelar i utländska mindre företag torde endast till mindre del medföra ökade investeringar i Sverige av sådana företag. Det kan vidare antas att det i vissa fall skulle stöta på svårigheter att avgöra om en andel i ett utländskt företag är onoterad. (Denna invändning är inte relevant vad gäller förslaget om att svenska aktier, som är noterade utomlands, inte skall omfattas av lättnaden, eftersom den regeln endast syftar till att hindra kringgående. Det torde endast undantagsvis förekomma att ett svenskt företag är noterat utomlands men inte i Sverige.)

En fråga som aktualiseras är om en olikbehandling av utdelning och vinst på å ena sidan svenska aktier och å andra sidan utländska andelar kan innebära otillåten diskriminering enligt Romfördraget.

Enligt artikel 73b i Romfördraget skall, inom ramen för bestämmelserna i kap. 4 i fördraget, alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land vara förbjudna. Enligt artikel 73d punkt 1 led a skall bestämmelserna i artikel 73b inte påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa sådana bestämmelser i sin skattelagstiftning, som, såvitt nu är aktuellt, skiljer mellan skattebetalare som har investerat sitt kapital på olika orter.

En begränsning av lättnaden till svenska aktier medför att det för en svensk placerare ställer sig skattemässigt oförmånligt att placera i andelar i utländska företag jämfört med i svenska aktier. Man kan knappast utesluta att detta innebär en restriktion för kapitalrörelser och att begränsningen således skulle vara förbjuden enligt artikel 73b.

Fråga uppkommer därmed om, för det fall att begränsningen är förbjuden enligt den nämnda artikeln, undantagsbestämmelsen i artikel 73d punkt 1 led a är tillämplig. Med andra ord: har en svensk placerare, som förvärvat andelar i ett utländskt företag, investerat sitt kapital på en annan ort än en svensk placerare som förvärvat svenska aktier? Enligt utredningens uppfattning är det tveksamt om man meningsfullt kan tala om att ett aktieförvärv innebär att placeraren investerat sitt kapital på någon viss ort. Det är väl snarare realinvesteringar som kan sägas ha geografisk anknytning. Under alla förhållanden kan knappast en svensk placerare, som förvärvat andelar i t.ex. ett danskt företag vilket

bedriver sin verksamhet i Sverige, anses ha investerat sitt kapital i Danmark. Det är enligt utredningens uppfattning tveksamt om undantagsbestämmelsen skulle vara tillämplig.

Enligt det anförda kan det inte uteslutas att en begränsning av lättnaden till svenska aktier innebär en otillåten diskriminering enligt Romfördraget. Samtidigt kan konstateras att lättnadssystemen i de olika länderna inom EU, med något undantag i skatteavtal, inte utsträcker lättnaden till utdelning på andelar i utländska företag. Det är svårt att se någon principiell skillnad mellan dessa lättnadssystem och det nu diskuterade, som skulle motivera en skiljaktig bedömning i diskrimineringshänseende. Skall man döma av den praktiska tillämpningen i många länder inom EU, skulle således en begränsning av lättnaden till svenska aktier inte vara otillåten enligt Romfördraget. (Det finns en övergångsregel i artikel 73c punkt 1. Denna gäller emellertid endast *dels* kapitalrörelser till och från tredje land, *dels* direktinvesteringar, dvs. investeringar genom dotterföretag i utlandet. Övergångsregeln påverkar således inte, annat än möjligen i begränsad utsträckning, bedömningen av om diskrimineringen i de europeiska lättnadssystemen är tillåten eller ej enligt Romfördraget.)

Ytterst fastställs innehållet i Romfördraget av EG-domstolen. Något avgörande från domstolen som skapar klarhet i den diskuterade frågan föreligger inte.

Med hänsyn till de sakliga skäl, som talar mot att lättnaden utsträcks till utländska andelar, till svårigheten att i frånvaro av tillämpliga avgöranden från EG-domstolen tolka de aktuella bestämmelserna i Romfördraget samt till praktiken i lättnadssystemen inom EU att begränsa lättnaden till andelar i företag i det egna landet, föreslår utredningen att lättnaden begränsas till svenska aktier.

Andelar i ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening, som är att anse som kooperativ i beskattningshänseende, har rätt till avdrag för utdelning som lämnas i förhållande till inbetalda insatser (2 § 8 mom. SIL). Kooperativa föreningars inkomster är således enkelbeskattade enligt gällande rätt, varför någon lättnad inte är aktuell för utdelning på andelar i sådana föreningar. I fråga om andelar i övriga ekonomiska föreningar bör gälla detsamma som för aktier.

5.2.2 Lättnadskvalificerade ägare

Utredningens förslag: Lättnad bör ges om en lättnadskvalificerad aktie innehas av en fysisk person som är obegränsat skattskyldig i Sverige. Även dödsbon, som är skattskyldiga här, bör vara kvalificerade för lättnad.

Skälen för förslaget: En utgångspunkt är att fysiska personer, som är bosatta i Sverige (och således skattskyldiga för inkomst av kapital här), skall få del av lättnaden. Motsvarande gäller för dödsbon. Den fråga som tas upp här är om lättnad bör medges även i andra fall.

Utländska ägare

För utländska ägare till lättnadskvalificerade aktier uppkommer fråga om lättnad endast såvitt gäller kupongskatt (utbetalning till utländska ägare av belopp motsvarande skattelättnaden, om ägaren skulle ha varit skattskyldig i Sverige, är inte aktuellt). Syftet med en lättnad, att främja mindre företags investeringar i Sverige, kan i förstone synas tala för att lättnaden bör omfatta även kupongskatt. Normalt förhåller det sig emellertid så att kupongskatt, som erlagts i ett annat land än aktieägarens hemland, t.ex. Sverige, får räknas av från aktieägarens skatt på utdelningen i hemlandet. I sådana fall skulle en lättnad inte slå igenom hos aktieägaren, utan i stället medföra att skatteintäkten överflyttades från Sverige till aktieägarens hemland.

Även praktiska skäl talar mot att lättnaden utsträcks till kupongskatt. Som framgår i avsnitt 5.4 beror storleken av lättnaden enligt utredningens förslag på bl.a., som huvudregel, aktieägarens anskaffningskostnad för aktierna. Denna kan knappast göras tillgänglig i kupongskatteförfarandet.

Skäl talar således emot att lättnaden utsträcks till kupongskatt, som erläggs av utländska ägare. Man kan, ungefär på samma sätt som i avsnitt 5.2.1, diskutera om det kan innebära otillåten diskriminering att inte utsträcka lättnaden till kupongskatt. Det kan härvid noteras att man i de utländska lättnadssystemen inte utsträcker lättnaden till ländernas motsvarighet till kupongskatten.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att lättnad inte skall medges genom nedsättning av kupongskatt.

Mellanhänder

Med "mellanhand" avses här ett subjekt som i ekonomisk mening innehar aktier för annans räkning. Exempel på mellanhänder är investmentföretag och aktiefonder, förvaltningsföretag, försäkringsföretag, handelsbolag. Främst av enkelhetsskäl bör lättnad inte medges vid mellanhandsinnehav.

5.3 Principen för metoden

Utredningens förslag: Utdelning och vinst, som en fysisk person eller ett dödsbo erhåller på en lättnadskvalificerad aktie inom ett *lättnadsutrymme*, undantas från beskattning. Lättnadsutrymmet utgörs av ett belopp motsvarande en räntesats, *lättnadssatsen*, multiplicerad med ett *lättnadsunderlag*.

Skälen för förslaget: Oberoende av omfattningen av en lättnad och tekniken för denna måste tillses att de särskilda reglerna i 3 § 12-12 e mom. SIL för beskattning av aktiva delägare i fåmansföretag inte undermineras. Detta innebär att lättnaden för aktiva delägare inte kan överstiga utrymmet för kapitalinkomstbehandling i de särskilda reglerna utan att det görs en motsvarande skärpning av beskattningen enligt dessa regler. En fullständig selektiv lättnad i ägarbeskattningen innebär därför i praktiken för aktiva delägare att lättnaden begränsas till utdelning och aktievinst inom utrymmet för kapitalinkomstbehandling. För passiva delägare innebär en fullständig lättnad däremot att utdelning och aktievinst helt undantas från beskattning.

Den statsfinansiella kostnaden för en fullständig lättnad enligt det anförda kan beräknas till 6,3 miljarder kronor. Enligt prop. 1995/96:222 är det statsfinansiella utrymmet för en lättnad 3,5 miljarder kronor. Lättnaden måste således begränsas på något sätt i förhållande till en fullständig lättnad.

En metod för begränsning, som ligger nära till hands, är att medge lättnad endast för en viss andel av utdelning och aktievinst, med det föreliggande statsfinansiella utrymmet 55 %. I fråga om aktiva delägare finns det med denna metod två tekniska alternativ. Enligt det ena bestäms lättnaden till 55 % av utdelning och aktievinst inom utrymmet för kapitalinkomstbehandling. Det andra alternativet innebär att lättnaden ges för all utdelning och aktievinst. I detta fall måste, som redan framgått, lättnaden kompenseras

genom en skärpning av de särskilda reglerna. Gemensamt för båda alternativen är att skatteuttaget på utdelning och vinst till den del utdelningen eller vinsten överstiger gränsbeloppet ligger kvar på nuvarande nivå. Detta skall ställas i relation till att ägarbeskattningen av utdelning och vinst, som erhålls av en passiv delägare, ungefär halverats för hela utdelningen eller vinsten. Spännvidden mellan att få en utdelningsinkomst beskattad enligt allmänna regler och enligt de särskilda reglerna är i dag (57–30=) 27 procentenheter för en delägare som i botten har förvärvsinkomst över skiktgränsen i den statliga inkomstbeskattningen (talen avser skattesatser i ägarledet). Med den diskuterade metoden ökar denna spännvidd till (57–13=) 44 procentenheter (termen 13 är skattesatsen i lättnadssystemet om lättnadsnivån är 55 %).

Den olikbehandling av förvärvsinkomst och kapitalinkomst, som infördes genom 1990 års skattereform, gör det nödvändigt att ha sådana regler som de särskilda reglerna för aktiva delägare i systemet. Icke desto mindre är regler av detta slag problematiska att få täta och problematiska att få respons för hos de skattskyldiga. Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att reglerna inte belastas mer än vad som absolut behövs. Utredningen anser därför att den diskuterade metoden för lättnad bör undvikas.

Den metod som utredningen i stället rekommenderar, *utrymmesmetoden*, anknyter till tekniken i de särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag. Denna teknik innebär, såvitt gäller dessa regler, att utdelning och aktievinst inom ett beloppsmässigt utrymme, utrymmet för kapitalinkomstbehandling eller *3:12-utrymmet*, undantas från den i förhållande till beskattningen av kapitalinkomst skärpta beskattningen enligt reglerna. Utrymmet bestäms genom att en räntesats, som kan benämnas *3:12-satsen*, multipliceras med ett underlag, *3:12-underlaget*, som i huvudsak utgörs av den skattskyldiges anskaffningskostnad för sina aktier i företaget. (Utredningen återkommer till de närmare reglerna för beräkning av 3:12-underlaget.) 3:12-satsen avses i princip motsvara genomsnittlig avkastning på onoterade aktier. Den utgörs av statslåneräntan vid utgången av november året före beskattningsåret med tillägg av fem procentenheter.

På motsvarande sätt innebär utrymmesmetoden att utdelning och aktievinst inom ett utrymme, *lättnadsutrymmet*, undantas från kapitalinkomstbeskattning. Utrymmet bestäms genom att en räntesats, *lättnadssatsen*, multipliceras med ett *lättnadsunderlag*. Under förutsättning att varken lättnadssatsen eller lättnadsunderlaget är större än resp. 3:12-satsen och 3:12-underlaget, kommer lättnadsutrymmet aldrig att vara större än 3:12-utrymmet. Spännvidden

mellan att få en utdelningsinkomst beskattad enligt allmänna regler och enligt de särskilda reglerna ökar således inte.

5.4 Lättnadsutrymmet

Utredningens förslag: Utdelning och vinst på onoterade aktier inom ett utrymme, som utformas efter förebild av utrymmet för kapitalinkomstbehandling i de särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag, undantas från beskattning. Lättnadsutrymmet utgörs av ett belopp motsvarande 65 % av statslåneräntan multiplicerad med anskaffningskostnaden för delägarens aktier i företaget. Till anskaffningskostnaden får läggas 70 % av löner och andra ersättningar till anställda i företaget som inte är aktiva delägare eller närstående till sådana delägare. Detta skall gälla även i fråga om de särskilda reglerna för aktiva delägare. Vissa villkor i lönesummeregeln mjukas upp med tillämpning både för lättnaden och de särskilda reglerna.

Skälen för förslaget: En diskussion av frågan hur lättnadsutrymmet närmare bör utformas tar lämpligen sin utgångspunkt i reglerna för beräkning av 3:12-utrymmet.

Som tidigare nämnts utgörs 3:12-utrymmet av 3:12-satsen, statslåneräntan med tillägg av fem procentenheter, multiplicerad med 3:12-underlaget.

Enligt huvudregeln utgörs 3:12-underlaget av den skattskyldiges anskaffningskostnad för aktierna i företaget. För aktie, som har förvärvats före ingången av år 1990, får anskaffningskostnaden räknas upp med hänsyn till förändringarna i det allmänna prisläget fr.o.m. förvärvsåret, dock tidigast fr.o.m. år 1970, till år 1990. Motsvarande gäller för ovillkorliga kapitaltillskott, som gjorts före år 1990. För aktie, som förvärvats före ingången av år 1992, får som anskaffningskostnad tas upp kapitalunderlaget i företaget fördelat med lika belopp på aktierna i företaget. Kapitalunderlaget avser förhållandena vid utgången av år 1992 och beräknas enligt lagen (1994:775) om beräkning av kapitalunderlaget vid beskattning av ägare i fåmansföretag. Det motsvarar i princip tillskjutet kapital och bolagsbeskattat kapital i företaget.

Till anskaffningskostnaden för en aktie får läggas 10 % av ett löneunderlag (*lönesummeregeln*). Löneunderlaget beräknas på grundval av löner och andra ersättningar till arbetstagare i företaget. Även arbetsersättningar i dotterföretag får medräknas, i

proportion till moderföretagets ägarandel i dotterföretaget. Löneunderlaget utgörs av den del av det sammanlagda ersättningsbeloppet, som överstiger ett belopp motsvarande tio gånger basbeloppet för året före beskattningsåret, fördelat med lika belopp på aktierna i företaget.

Vid tillämpning av lönesummeregeln gäller följande.

1. Underlaget för 3:12-utrymmet får inte beräknas med utgångspunkt i kapitalunderlaget.
2. Ersättning till aktiv delägare får inte räknas in i underlaget.
3. Aktieägaren skall för året före beskattningsåret ha erhållit lön eller annan ersättning från företaget eller dess dotterföretag med ett belopp, som inte understiger 150 % av den högsta ersättning som samma år har betalats ut till andra arbetstagare än aktiva delägare i företaget.
4. Den ökning av 3:12-utrymmet, som uppkommer genom tillämpning av lönesummeregeln, får inte överstiga lön eller annan ersättning till delägaren.

Utredningen gör följande bedömning.

Syftet med en lättnad är att främja investeringar hos mindre företag genom att kompensera dessa för den högre kapitalkostnad som dessa företag kan antas ha i förhållande till stora företag. Av detta följer att lättnaden i första hand bör grundas på kapital som satsas i företagen.

Utredningen har på flera ställen framhållit att de särskilda reglerna för beskattning av aktiva delägare i fåmansföretag är problematiska på grund av att de beskattar lyckade utfall av riskfyllda investeringar hårt och därigenom missgynnar sådana investeringar i förhållande till investeringar med mindre risk. Reglerna är problematiska även på ett annat sätt. Grunderna för bestämning av 3:12-satsen bör i princip utformas med industriell och annan "regelrätt näringsverksamhet" för ögonen. Om emellertid företagen gör riskfria investeringar, t.ex. i statsobligationer, utnyttjas inte hela 3:12-utrymmet för kapitalavkastning på investeringen. Kvarstående utrymme kan därför utnyttjas för arbetsinkomst, som då kommer att behandlas som inkomst av kapital hos delägaren.

Reglerna har fått sin utformning i en strävan att finna en väg mellan ett renodlat hänsynstagande till vad som är motiverat för "regelrätt näringsverksamhet" och vad som är motiverat för att hindra oönskade skatteförmåner. Det förhållandet att en del av 3:12-underlaget baseras på lönekostnaderna i företaget kan t.ex.

tolkas som att man velat öka 3:12-utrymmet utan att öka utbytet av att lägga obligationer och liknande egendom i företaget. Alternativet att höja 3:12-satsen skulle ha ökat sådant utbyte.

I de nuvarande reglerna finns det en mekanism, som till viss del motverkar lönsamheten av att lägga in t.ex. obligationer i företaget. Avkastningen dubbelbeskattas om tillgången ligger i företaget, medan den enkelbeskattas om ägaren innehar tillgången direkt. Med en lättnad påverkas den nuvarande balansen genom att avkastning på egendom, som läggs in i företaget, kommer att enkelbeskattas till den del avkastningen ryms inom lättnadsutrymmet. Detta lägger en restriktion på hur stort ett kapitalbaserat lättnadsutrymme kan vara utan att utbytet av att lägga in egendom med låg avkastning i företaget blir för stort.

En möjlighet kan vara att som utgångspunkt ta att avkastning i företaget motsvarande riskfri ränta, dvs. i praktiken statslåneräntan, skall enkelbeskattas. Antag att statslåneräntan kommer att vara 7 %. Om en statsobligation ägs direkt av en fysisk person, blir behållningen efter skatt efter ett år för varje krona (0,7*0,07=) 4,9 öre. Läggs obligationen in i ett aktiebolag, kvarstår efter bolagsskatt (0,72*0,07=) 5,04 öre. När beloppet delats ut till ägaren, skall efter skatt hos denne kvarstå 4,9. Det innebär att lättnadssatsen skall vara 65 % av statslåneräntan.

Av ett exempel, som tagits in i *appendix 1* till detta avsnitt, framgår följande, under i exemplet angivna förutsättningar. Avkastningen på en räntebärande tillgång efter skatt vid direktägande är 4,90 %. Läggs tillgången in i ett företag kan outnyttjat utrymme för kapitalinkomstbehandling, som skapas av tillskottet till företaget, användas för kapitalinkomstbehandling av arbetsinkomster som överstiger 7,5 basbelopp. Enligt gällande regler blir då avkastningen efter skatt 5,49 %. Med en lättnad enligt det nyss anförda blir avkastningen efter skatt i stället 6,49 %.

Det är svårt att avgöra om avkastningsförbättringen är tillräcklig för motivera delägare i mindre företag att lägga in privata räntebärande sparmedel i företaget (aktier avkastar för mycket *ex ante* för att det skall vara lönsamt att lägga in dem i ett företag). Till bilden hör att medel, som tillskjutits till ett företag, är åtkomliga för delägaren endast enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen (1975:1385) om vinstutdelning, utbetalning vid nedsättning av aktiekapitalet eller reservfonden och utskiftning vid bolagets likvidation. Risken för att reglerna skulle kunna utnyttjas systematiskt genom "upplägg" i stor skala synes under alla förhållanden begränsad. Papperskonstruktioner av typen att delägaren tar upp ett stort lån hos en finansiär och skjuter till motsvarande belopp till

företaget som eget kapital, varefter företaget placerar beloppet hos finansiären torde i allmänhet kunna underkännas vid taxeringen.

Ett annat problem är att hobbybetonad verksamhet kan läggas in i ett aktiebolag, som bedriver t.ex. konsultverksamhet. Till den del den hobbybetonade verksamheten i sig är att anse som näringsverksamhet enligt reglerna i kommunalskattelagen (1928:370) medför det visserligen knappast någon skattemässig fördel att bedriva den egentliga verksamheten och den hobbybetonade verksamheten i aktiebolag jämfört med att bedriva dem under enskild firma. Det förhållandet att en verksamhet, som har karaktär av hobby för aktieägaren, bedrivs av ett aktiebolag torde emellertid kunna medföra att verksamheten erhåller karaktär av näringsverksamhet. Detta kan medföra ej avsedda skatteförmåner, som förstärks av en lättnad. Även i andra hänseenden torde det förekomma att inkomst i aktiebolag används för att bestrida kostnader, som har karaktär av privata kostnader för ägaren. Det skulle föra alltför långt om utredningen gick närmare in på detta. Utredningen vill emellertid ifrågasätta om det inte finns anledning att från en generell utgångspunkt utreda hithörande frågor.

Det förhållandet att en kapitalbaserad lättnad kan ge visst ökat utrymme för icke avsedda skattelättnader väcker tanken på att hela lättnaden skulle anknytas till lönesumman i företaget. Med en sådan lösning medför inte tillskott till företaget att lättnadsutrymmet ökar. Lättnaden får emellertid då en annan karaktär än vad som torde ha åsyftats i direktiven. Vad som, åtminstone direkt, främjas med en sådan konstruktion av lättnaden är inte investeringar utan anställning av personal. Indirekt främjas visserligen investeringar, som är förenade med nyanställning av arbetskraft, men i huvudsak är en lättnad av detta slag ett sysselsättningsstöd. Bl.a. mot bakgrund av direktiven föreslår utredningen inte en helt lönebaserad lättnad. I *appendix 2* till avsnitt 5 tecknas ändå en bild av hur en lönebaserad lättnad skulle kunna närmare utformas.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att lättnadsutrymmet skall utgöra 65 % av statslåneräntan multiplicerad med anskaffningskostnaden för aktierna i företaget. Reglerna för beräkning av anskaffningskostnad i de särskilda reglerna för aktiva delägare bör tillämpas. Den statsfinansiella kostnaden för detta kan beräknas till 2,6 miljarder kronor. I prop. 1995/96:222 avsätts 3,5 miljarder kronor för en selektiv lättnad. Utredningen uppfattar detta så att utredningen bör lägga fram ett lättnadsförslag som drar ungefär denna kostnad. Den möjlighet som då finns är att till den kapitalbaserade lättnaden lägga en lönebaserad lättnad.

Det är av enkelhetsskäl lämpligt att löneunderlaget är detsamma i de särskilda reglerna för beskattning av aktiva delägare och i lättnadsreglerna. Detta är lämpligt även av skälet att för aktiva delägare lättnadsutrymmet inte bör kunna bli större än 3:12-utrymmet. Utredningen föreslår att ett löneunderlag motsvarande 70 % av lönesumman skall läggas till anskaffningskostnaden för aktierna vid beräkningen av lättnads- och 3:12-underlagen. Vid beräkningen av löneunderlaget bör vidare följande gälla.

Enligt gällande regler får lönesummeregeln inte användas när kapitalunderlaget tas upp som anskaffningskostnad för aktierna. Denna regel torde vara motiverad av statsfinansiella skäl. Nu är det fråga om att använda en given statsfinansiell reservering för lättnadsåtgärder. Eftersom regeln i fråga synes sakligt omotiverad bör den tas bort.

Enligt gällande regler skall aktieägaren för året före beskattningsåret ha erhållit lön eller annan ersättning från företaget eller dess dotterföretag med ett belopp, vilket inte understiger 150 % av den högsta ersättning som samma år har betalats ut till en arbetstagare i företaget som inte är aktiv delägare (*jämförelseregeln*). Regeln syftar till att lönesummeregeln skall få utnyttjas endast under förutsättning att delägaren tagit ut en rimlig lön från företaget. Utredningen kan ställa sig bakom denna tanke men anser att utformningen är onödigt långtgående. Det bör räcka att kräva ett löneuttag som uppgår till minst det lägsta av följande belopp: a. 120 % av den högsta ersättning som samma år har betalats ut till en arbetstagare, som inte är aktiv delägare i företaget; b. 10 basbelopp (362 000 kr år 1996).

Enligt gällande regler får den ökning av 3:12-utrymmet, som uppkommer genom tillämpning av lönesummeregeln, inte överstiga lön eller annan ersättning till aktieägaren (*takregeln*). Höjningen av den andel av lönesumman, som får läggas till anskaffningsvärdet för aktierna, från 10 % till 70 % motiverar en höjning av taket i ungefär motsvarande mån. Med hänsyn till att takregeln skall tillämpas såväl i fråga om reglerna för aktiva delägare som lättnadsreglerna kan takregeln inte längre anknytas till utrymmet. Det bör i stället anknytas till löneunderlaget. Regeln kan lämpligen utformas så att löneunderlaget inte får utnyttjas till den del det överstiger 50 gånger den egna lönen.

Enligt gällande regler är jämförelseregeln och takregeln tillämpliga även på en delägare, som är närstående till en aktiv delägare men som inte själv är anställd i företaget och således inte uppbär lön från företaget. Det innebär att en sådan delägare inte kan använda sig av lönesummeregeln. Detta är knappast accep-

tabelt i en ordning där lönesumman har betydelse även för storleken av lättnadsunderlaget. Utredningen anser att det inte är nödvändigt att de nämnda reglerna tillämpas på delägare som inte själva är aktiva men som är närstående till en aktiv delägare. Reglerna bör inte heller vara tillämpliga på övriga passiva delägare.

Enligt gällande regler anknyter jämförelseregeln och takregeln till delägarens lön under det aktuella beskattningsåret. Anknytningen till lönen under ett år medför risk för att rätten att använda lönesummeregeln faller bort enligt jämförelseregeln på grund av en tillfällig inkomstminskning, t.ex. på grund av barnledighet. Ett alternativ kan vara att reglerna i stället anknyts till genomsnittslönen under beskattningsåret och de, t.ex., två föregående beskattningsåren. Det är emellertid tveksamt om det är en bättre lösning, eftersom en inkomstminskning under ett år då kan medföra att rätten att använda lönesummeregeln faller bort under tre år. Ett annat alternativ är att lönen får räknas upp till heltidslön för den som varit ledig en viss tid eller arbetar deltid. Detta skulle emellertid leda till problem vid tillämpningen och medföra risk för missbruk. Anknytningen bör därför även i fortsättningen ske till den faktiska lönen under det aktuella året.

Som en motsvarighet till vad som gäller enligt de särskilda reglerna för aktiva delägare bör lättnadsutrymme, som inte kan utnyttjas ett visst beskattningsår, få sparas med ränteuppräkning. Räntesatsen vid uppräkningen bör utgöras av lättnadssatsen. Sparat utrymme medför att lättnad även erhålls vid beskattning av aktievinst.

Den statsfinansiella kostnaden för förslaget kan beräknas till 3,4 miljarder kronor.

5.5 Notering

Utredningens förslag: En skattskyldig, som innehar aktier i ett företag vid notering, bör få behålla lättnaden under tio år. Därefter kvarstående lättnadsutrymme läggs till anskaffningskostnaden för aktien.

Skälen för förslaget: En nackdel med en selektiv lättnad är att det uppkommer en kostnad när delägaren förlorar rätten till lättnaden. Med den avgränsning som utredningen föreslagit inträffar detta när något aktieslag i företaget noteras.

Utredningen anser att denna kostnad bör minskas genom att delägare, som innehar en aktie i företaget vid tidpunkten för noteringen, får behålla rätten till lättnad under en viss tid efter noteringen. När det gäller den lämpliga längden av övergångstiden finns två motstående aspekter att beakta. Den ena, som talar för en lång övergångstid, är att ju längre tiden är, desto lägre är nuvärdet av förlusten av lättnaden vid tidpunkten för noteringen. Den andra, som talar för en kort övergångstid, är att aktierna så att säga låses inne hos ägaren under övergångstiden, eftersom denne vid en avyttring av aktierna inte får betalt för att han förlorar lättnaden (rätten till framtida lättnad får inte övertas av förvärvaren). En lämplig avvägning kan vara att övergångstiden sätts till tio år.

Lättnadsutrymmet, som kvarstår vid notering, bör läggas till anskaffningskostnaden för aktierna. I motsatt fall skulle ett incitament uppkomma för avyttring av aktierna under övergångstiden.

På motsvarande sätt som den selektiva lättnaden innebär en kostnad för notering innebär den en bonus vid avnotering. Utredningen har övervägt en övergångstid även vid avnotering för att minska incitamentet till avnotering. En sådan regel skulle emellertid träffa även fall där avnotering sker av andra skäl än att erhålla lättnaden. Utredningen anser därför att någon övergångsregel vid avnotering inte bör införas.

5.6 Vissa frågor

I anslutning till förslaget bör några frågor av mer teknisk natur beröras.

Ett antal av de svenska aktiebolagen är s.k. avstämningsbolag. Det innebär att aktier och vissa andra aktierelaterade instrument som bolagen givit ut är registrerade i ett "papperslöst" aktiekontosystem, VP-systemet, som administreras av Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag (VPC). Enligt 3 kap. 27 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter skall den som har betalt ut utdelning på aktie i svenskt aktiebolag som är avstämningsbolag lämna kontrolluppgift om denna utdelning. Av 3 § 2 mom. tredje stycket uppbördslagen (1953:272) följer att i ett sådant fall föreligger även, såvitt gäller fysiska personer bosatta i Sverige och svenska dödsbon, en skyldighet att göra avdrag för den preliminärskatt som belöper på det utdelade beloppet.

Enligt uppgift finns ca 500 avstämningsbolag varav ca 200 är noterade på börsen. Uppgift saknas om ägarstrukturen i dessa företag. Det kan i vart fall inte för närvarande undvikas att VPC

måste göra avdrag för preliminärskatt även i sådana fall då viss del av det utdelade beloppet skall undantas från skatteplikt, eftersom lättnadssystemet utgår från den enskilde aktieägarens förhållanden. I de fall aktieägaren inte begär och medges jämkning av uttag av preliminärskatt återbetalas skatten som överskjutande skatt.

I 27 § 4 mom. SIL finns den s.k. strukturregeln som innebär att byte av aktier under vissa förutsättningar kan ske utan skattekonsekvenser om vederlaget utgörs av nyemitterade aktier i det bolag som förvärvar aktierna. Anskaffningsvärdet på de bortbytta aktierna övergår på vederlagsaktierna. Den nuvarande lydelsen av bestämmelsen tillåter sannolikt inte att ett eventuellt sparat utrymme på ett lättnadskvalificerat innehav får överföras till vederlagsaktierna. Utredningen lägger inte fram något förslag i denna del men avser att återkomma till frågan i samband med den översyn av omstruktureringsfrågor som skall göras i nästa utredningsetapp.

5.7 Förhållandet till EG-rättens statsstödsregler

I Romfördraget finns regler som syftar till att motverka att de enskilda medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning inför bestämmelser som kan snedvrida konkurrensförhållandena på den inre marknaden.

Fördragsregler avseende selektiva åtgärder på medlemsstatsnivå finns under rubriken statligt stöd i artiklarna 92–94 medan generella åtgärder behandlas i artiklarna 101 och 102. Artikel 92 innehåller de materiella bestämmelserna medan förfarandet regleras i de båda följande artiklarna.

I artikel 92 punkt 1 anges bl.a. att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning den påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Undantag från förbudet mot statsstöd görs i artikel 92 punkt 2 för vissa speciella fall (stöd med anledning av naturkatastrofer m.m.).

Kommissionen kan efter en prövning i det enskilda fallet besluta att ett statsstöd är förenligt med den gemensamma marknaden och att stödet får ges. I artikel 92 punkt 3 anges olika typer av stöd som är förenliga med den gemensamma marknaden. Dessa kan sammanfattas som stöd till regioner med särskilda svårigheter,

stöd till projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, stöd för att underlätta utveckling av viss näringsverksamhet eller vissa regioner samt stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet. Slutligen föreskrivs att stöd av annat slag kan beslutas av rådet med kvalificerad majoritet efter förslag från kommissionen.

Enligt artikel 93 punkt 3 skall kommissionen underrättas om planer som syftar till att ge stöd i så god tid att den kan yttra sig över dessa planer. Nya regler får inte införas innan en prövning av en planerad lättnad avslutats.

En första fråga är om den nu diskuterade selektiva lättnaden i ägarbeskattningen överhuvudtaget faller under statsstödsreglernas tillämpningsområde. Klart är att lättnaden är ett statligt stöd. Om stödet utgår via beskattningen eller på annat sätt saknar betydelse för bedömningen.

Nästa fråga – om lättnaden gynnar vissa företag (eller viss produktion) – är svårare. Det är t.ex. inte säkert att en lättnad på ägarsidan innebär att företaget gynnas i fördragets mening.

Kravet att lättnaden skall gynna vissa företag torde i första hand syfta på åtgärder riktade till enskilda företag eller företag inom en region eller i en viss bransch. En generell åtgärd, t.ex. en sänkning av bolagsskattesatsen för alla bolagsbeskattade företag, omfattas inte av statsstödsreglerna (men skulle kunna prövas mot artikel 101).

Den föreslagna lättnaden har avgränsats så att i princip alla onoterade företag med svenska ägare omfattas (jfr avsnitt 5.2.1). Det får anses osäkert om statsstödsreglerna omfattar en så vidsträckt åtgärd. Vid en bedömning av om så är fallet bör beaktas om risk för snedvridande konkurrens föreligger.

Den helt övervägande delen av de mindre företagen torde ha en sådan verksamhet att en skattelättnad för deras ägare knappast påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Avgränsningen av mindre företag till onoterade företag med svenska ägare innebär emellertid att flera större företag också kommer att omfattas av lättnadsreglerna. I de fall dessa bedriver gränsöverskridande handel kan antagligen fördelar anses uppkomma i förhållande till konkurrenter inom gemenskapen som inte gynnas av statligt stöd.

Det anförda leder till att det inte helt kan uteslutas att lättnaden har karaktär av statsstöd enligt artikel 92 punkt 1 även om utredningen bedömer det som mindre troligt.

5.8 Ikraftträdande

Regeringen har i prop. 1995/96:222 aviserat att en lättnad skall införas för mindre företag fr.o.m. den 1 januari 1997. Utredningens förslag kan tillämpas fr.o.m. denna tidpunkt.

5.9 Sammanfattning av förslaget

Förslaget om en lättnad kan sammanfattas enligt följande.

En fysisk person och ett dödsbo får från utdelning på aktie i ett onoterat svenskt aktiebolag undanta en del av det utdelade beloppet från beskattning.

Lättnadsutrymmet bestäms som 65 % av statslåneräntan multiplicerad med ett lättnadsunderlag. Lättnadsunderlaget utgörs av summan av anskaffningskostnaden för aktierna och 70 % av ett löneunderlag. Har aktien förvärvats före ingången av år 1990 får anskaffningsvärdet räknas upp med index. För aktie som har förvärvats före ingången av år 1992 får som anskaffningskostnad i stället användas ett värde som beräknas med utgångspunkt i kapitalunderlaget i företaget.

Löneunderlaget består av de löner och andra ersättningar som har betalats ut till anställda i företaget till den del ersättningarna överstiger 10 basbelopp.

Vid notering av aktierna i bolaget får lättnaden behållas under tio år av de gamla ägarna.

För delägare i fåmansföretag som är aktiva i företaget innebär lättnadssystemet att en del av det kapitalinkomstbehandlade utrymmet undantas från beskattning.

Lättnadsutrymmet beräknas på samma sätt för aktiva och passiva delägare utom i ett hänseende. För att en aktiv delägare skall få använda lönesummeregeln vid beräkning av lättnadsutrymmet och 3:12-utrymmet skall han ha tagit ut en lön som motsvarar det lägsta av 120 % av den lön som har betalats ut till den högst betalade anställde i företaget och 10 basbelopp. Den del av löneunderlaget som får användas är begränsad till 50 gånger egen lön.

Appendix 1: Arbitragemöjligheter med utrymmesmetoden

Vid direktägande av statsobligationer om 100 000 kr som avkastar 7,0% brutto årligen ackumulerar en person en avkastning på 61 345 kr[1] under 10 år. Detta ger en netto räntabilitet på 4,9% per år [=0,07*(1-0,3)].

Redan med nuvarande system kan en aktiv delägare i ett fåmansföretag höja räntabiliteten på lågavkastande insatt kapital genom att utnyttja diskrepansen mellan avkastningen på kapitalet och 3:12-satsen. Om obligationsportföljen skjuts till ett fåmansföretag som eget kapital ackumuleras en avkastning om 63 511 kr[2] efter bolagsskatt i bolaget under 10 år. Ett 3:12-utrymme på 210 585 kr[3] har ackumulerats under samma tid. Avkastningen på obligationen delas ut och beskattas i ägarledet med 19 053 kr (=0,3*63 511).

Endast en del av det ackumulerade kapitalbeskattade utrymmet utnyttjas för avkastningen på obligationen. Företagaren kan därför utnyttja resten av utdelningsutrymmet, 147 074 kr, för att ta ut arbetsinkomster som därmed kommer att beskattas som inkomst av kapital. Därmed sparar han 18% av detta belopp i skatt[4], 26 223 kr. Sammantaget har avkastningen uppgått till behållningen av kapitalinkomsten efter kapitalinkomstskatt och skattebesparingen i 3:12-utrymmet, 70 681 kr. Detta innebär en årlig räntabilitet på kapitalet på 5,49 %, vilket ger en skillnad på 0,59 procentenheter jämfört med direktägandet.

Med utrymmesmodellen kommer en del av utdelningen inte att beskattas. På samma sätt som tidigare beskrivits ackumuleras en avkastning på 63 511 kr i bolaget. Ett ackumulerat lättnads-

---

[1] 100 000 kr*((1+0,07*(1-0,3))^{10}-1)=61 345 kr.

[2] 100 000 kr*((1+0,07*(1-0,28))^{10}-1)=63 511 kr.

[3] 100 000 kr*((1+(0,07+0,05))^{10}-1)=210 585 kr.

[4] Den genomsnittliga marginalskattesatsen för aktiva delägare i fåmansaktiebolag och närstående till dessa uppgår år 1996 till 47,83%. Skillnaden mellan denna skattesats och kapitalskattesatsen på 30,00% uppgår till ca 18 procentenheter.

utrymme på 56 042 kr[5] uppkommer. Avkastningen inom detta utrymme är skattefri i ägarledet. Av den ackumulerade avkastningen får således 7 469 kr beskattas i kapital inom 3:12-utrymmet.

Ett outnyttjat 3:12-utrymme på 147 074 kr kvarstår och det innebär att en skattebesparing på 26 223 kr kan göras. Den sammantagna avkastningen på kapitalet uppgår till summan av kapitalavkastningen efter kapitalinkomstbeskattning, 61 270 kr[6], och den inbesparade skatten på arbetsinkomsten, tillsammans 87 493 kr. Detta innebär en årlig räntabilitet på det tillskjutna kapitalet på 6,49 %, alltså en skillnad på 1,59 procentenheter jämfört med direktägande av obligationerna.

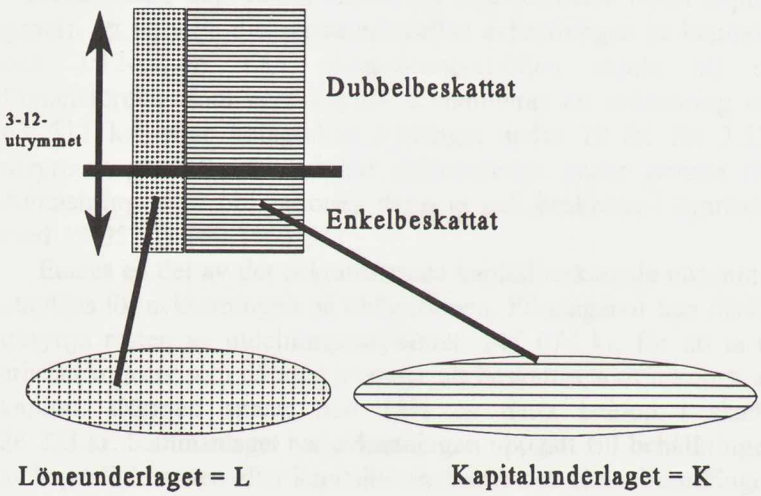
[5] 100 000 kr*((1+0,07*0,65)^{10}-1)=56 042 kr.

[6] Ackumulerad ränta minus skatt: 63 511 - (63 511-56 042) * (0,3) = 61 270

Appendix 2:
En lönebaserad lättnad

Samspelet mellan lättnaden och de särskilda reglerna för aktiva delägare vid utrymmesmetoden, kan illustreras med följande figur.

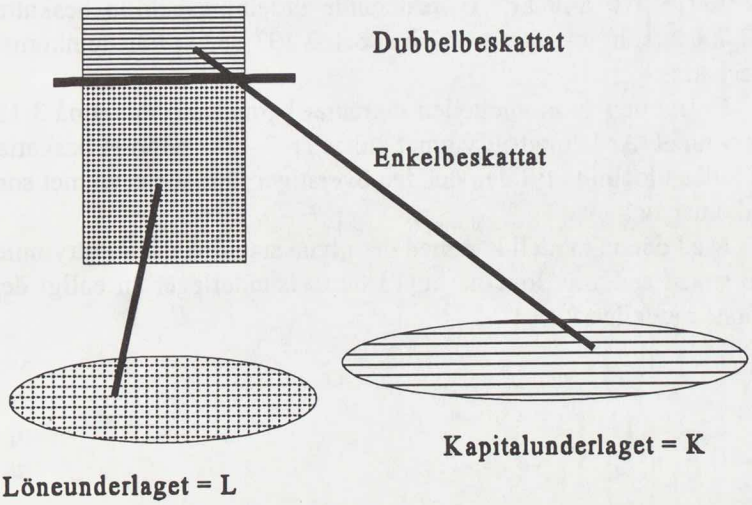
Figur A 2.1: Utrymmesmetoden



Som nämnts i avsnitt 5 kan ett alternativ till den föreslagna metoden vara en helt lönebaserad lättnad. Detta alternativ aktualiseras om man anser att utrymmet för skatteförmåner i de särskilda reglerna för aktiva delägare blir för stort med den föreslagna metoden. Alternativet har främst en sysselsättningsfrämjande effekt, medan det föreslagna alternativet främst har en investeringsfrämjande effekt.

En lönebaserad lättnad kan konstrueras på bl.a. följande två sätt (för enkelhet skull behandlas endast utdelning och inte aktievinst). Enligt båda modellerna baseras 3:12-utrymmet endast på kapitalet.

Figur A.2.2: En lönebaserad lättnad som inte påverkar 3:12-utrymmet.



Den ena modellen illustreras i figur A.2.2. Här ligger 3:12-utrymmet "ovanpå" lättnadsutrymmet. Alla delägare erhåller lättnad för utdelning till den del den ryms inom lättnadsutrymmet. Utdelning därutöver beskattas som kapitalinkomst. För aktiva delägare i fåmansbolag beskattas utdelning utöver 3:12-utrymmet som tjänsteinkomst. Lönesummeanknytningen i dagens 3:12-regler faller bort.

För aktiva delägare aktualiseras begränsningsregler liknande dem som föreslås för lönesummeanknytningen i utrymmesmetoden. Preliminära beräkningar visar att hela lönesumman överskjutande 10 basbelopp kan utgöra lättnadsunderlag inom den givna finansieringsramen.

Ett exempel kan illustrera. Ett fåmansföretag har två delägare och 20 anställda. En av delägarna är aktiv. Han tar ut en lön på 300 000 kr. Lönesumman till de anställda i företaget uppgår till 3,6 mkr. Den högst betalde har en lön på 180 000 kr. Lättnadsutrymmet uppgår till ((3 600 000- 10*36 200)*0,12=) 388 560 kr.

Årets vinst efter bolagsskatt uppgår till 3,6 mkr. Denna skall delas ut.

Den passive delägaren äger 20% av aktierna och får en utdelning på 720 000 kr. Av dessa mottar han (0,2*388 560=) 77 712 kr utan beskattning i ägarledet genom sin andel av lättnadsutrymmet. Överskjutande belopp, 642 288 kr, beskattas som inkomst av kapital.

Den aktive delägarens anskaffningsvärde på aktierna uppgår till 600 000 kr vilket ger ett 3:12-utrymme på (0,12*600 000=) 72 000 kr. Han mottar utdelning om 2 880 000 kr. Lättnadsutrymmet omfattar 310 848 kr. Av resterande utdelningsbelopp beskattas 72 000 kr som inkomst av kapital, och 2 497 152 kr tjänsteinkomstbeskattas.

Enligt den andra modellen inkräktar lättnadsutrymmet på 3:12-utrymmet. Är lättnadsutrymmet större än 3:12-utrymmet beskattas således utdelning till den del den överstiger lättnadsutrymmet som inkomst av tjänst.

Med denna modell kan med det givna statsfinansiella utrymmet en större andel av lönerna ingå i lättnadsunderlaget än enligt den första modellen.

6 Beskattning och risktagande

I detta avsnitt tar utredningen upp vissa asymmetrier i behandlingen av lyckade och misslyckade utfall på riskfyllda investeringar och pekar på deras snedvridande effekter. Förslag lämnas endast på en punkt. Utredningen vill betona att diskussionen är rent kvalitativ, det är inte möjligt att från det som sägs dra slutsatser om storleken av effekterna. Det kan således inte uteslutas att dessa i praktiken kan vara av begränsad betydelse. Man bör emellertid vara medveteten om problematiken.

6.1 Reglerna för aktieförluster

Utredningens förslag: Förlust på onoterade aktier får kvittas mot vinst på onoterade aktier.

Skälen för förslaget: Det är av uppenbara skäl önskvärt att riskfyllda investeringar inte missgynnas av skattesystemet jämfört med investeringar utan risk. En viktig faktor för att bedöma beskattningens effekter på risktagande är i vilken utsträckning vinster och förluster behandlas symmetriskt. Antag att skattesatsen är 30 %. En person, som överväger en riskfri investering, vet då att avkastningen efter skatt är 70 % av den riskfria räntan. Om den riskfria räntan är 7 %, är således behållningen före skatt 7 öre på varje satsad krona och efter skatt 4,9 öre, dvs. 30 % lägre.

Vi tänker oss så en investering med risk, beträffande vilken det är 50 % sannolikhet för att investeringen avkastar fyra gånger den riskfria räntan och samma sannolikhet för att den går med förlust motsvarande den riskfria räntan. Den förväntade avkastningen före skatt är då [(4*7-7)/2=] 10,5 öre för varje satsad krona. Om avdrag inte medges för förlusten, är den förväntade avkastningen efter skatt [(4*4,9-7)/2=] 6,3 öre för varje satsad krona. Den förväntade

avkastningen har alltså reducerats med 40 %, dvs. med 10 procentenheter mer än för den riskfria investeringen.

Av exemplet kan slutsatsen dras att vinster och förluster måste behandlas symmetriskt för att den förväntade avkastningen skall reduceras i samma proportion för alla investeringar. Som närmare diskuteras i SOU 1995:104, Bil.1 (s. 102 f.) medför en symmetrisk beskattning också att osäkerheten i riskfyllda investeringar begränsas. Spridningen mellan goda och dåliga utfall (mätt som standardavvikelse runt den förväntade avkastningen) minskas i proportion till skattesatsen. En symmetrisk beskattning har alltså en slags försäkringsfunktion.

Exemplet avsåg en investering utan närmare specifikation. Av intresse nu är placeringar i aktier. En positiv avkastning utgörs här av summan av erhållen utdelning och vinst på aktien. En negativ avkastning består av förlust vid avyttring av aktien (eller likvidation av företaget).

Enligt gällande regler medges avdrag för en förlust på aktier i inkomstslaget kapital med 70 % av förlusten. Underskott av kapital upp till 100 000 kr berättigar till skattereduktion med 30 % av underskottet. För överskjutande underskott medges skattereduktion med 21 % av underskottet. Vad gäller noterade aktier får en förlust kvittas mot vinst på andra noterade aktier. Någon motsvarighet till denna regel finns inte för onoterade aktier. I fråga om skatteeffekten av en förlust på aktier finns således följande fall.

Fall 1. Förlusten avser noterade aktier och kan kvittas mot vinst på andra noterade aktier: 30 %.

Fall 2. Underskott av kapital understiger 100 000 kr, skattereduktionen kan utnyttjas: 21 %.

Fall 3. Utrymmet 100 000 kr redan konsumerat, skattereduktionen kan utnyttjas: 14,7 %.

Fall 4. Inkomster saknas, varför skattereduktionen inte kan utnyttjas: 0 %.

Detta skall ställas mot att avkastning på aktier beskattas efter 30 %, under förutsättning att de särskilda reglerna i 3 § 12 mom. SIL för beskattning av aktiva delägare i fåmansföretag inte är tillämpliga. För utdelning på aktier i fåmansföretag, vilka innehas av aktiva delägare, som överstiger såväl 3:12-utrymmet som skiktgränsen i den statliga inkomstskatten (f.n. 209 100 kr) sker beskattning efter 57 %. En aktievinst för en aktiv delägare beskattas efter 43 % till den del det belopp, som skall tas upp som intäkt av tjänst, överstiger skiktgränsen.

Frånsett *Fall 1* föreligger det således en bristande symmetri vad gäller behandlingen av å ena sidan mottagen utdelning och vinst och å andra sidan förlust vid avyttring. Symmetribristen är särskilt uttalad i fråga om aktiva delägare. Den bristande symmetrin medför i ett *ex ante*-perspektiv att riskfyllda investeringar genomsnittligt sett beskattas hårdare hos ägarna än investeringar med begränsad risk.

Även vad gäller beskattningen på företagsnivån föreligger viss asymmetri, som kan vara negativ för risktagande. I detta hänseende har dock situationen för fåmansföretag nyligen förbättrats avsevärt genom lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet, till grund för vilken låg ett förslag från utredningen (SOU 1992:67). Det saknas anledning att nu på nytt ta upp frågan om avdrag för underskott av näringsverksamhet.

Reglerna om kvotering av aktieförluster (*avdragskvoteringen*) infördes genom 1990 års skattereform. Om förluster behandlades symmetriskt i förhållande till vinster skulle, framhölls det i propositionen (prop. 1989/90:110 s. 391), de skattskyldiga kunna "plocka russinen ur kakan" genom att tidigt sälja egendom, som minskat i värde, och vänta med att sälja egendom med god värdestegring. Genom förfarandet skulle en skattekredit uppkomma, som ansågs strida mot reformens mål om likformig beskattning och en begränsning av möjligheterna till skatteanpassning. Kvoteringen kunde, anfördes det i propositionen (samma sida), antas inte i nämnvärd utsträckning försvåra företagens riskkapitalförsörjning. På annat ställe i propositionen (s. 428) anfördes i huvudsak följande. En generell avdragsbegränsning till 70 % för reaförluster skulle innebära en omotiverat hård behandling av aktieförsäljningar och det risktagande som aktieinnehav är förenat med. Full kvittning av förluster mot vinster bör därför medges i fråga om gruppen marknadsnoterade aktier (och värdepapper som skall beskattas som aktier). Med hänsyn till de kontrollsvårigheter, som finns beträffande icke marknadsnoterade aktier och för att motverka effekterna av tidig realisation av förluster och uppskjuten realisation av vinster, finns det anledning att behandla dessa aktier mindre generöst.

Regeln om att underskott av kapital till den del underskottet överstiger 100 000 kr berättigar till skattereduktion med endast 21 % (snarare än 30 %) av underskottet (*underskottskvoteringen*) infördes genom lagstiftning år1991 (prop. 1991/92:60). Regeln ersatte en ordning för begränsning av rätt till avdrag för utgiftsräntor, som infördes genom 1990 års skattereform. Syftet med regeln är att motverka skatteplanering. I frånvaro av regeln skulle

nämligen en skattskyldig i större skala kunna erhålla skatteförmåner genom att lånefinansiera tillgångar, vars avkastning har formen av värdestegring som beskattas först vid realisation.

Med endast seriös näringsverksamhet för ögonen borde enligt utredningens uppfattning avdrags- och underskottskvoteringarna tas bort för onoterade aktier. Bedömningen kan inte ske endast i detta perspektiv. Man kan inte bortse från riskerna för att ett borttagande av kvoteringarna skulle öppna möjligheter för skattskyldiga att få avdrag för kostnader för verksamheter av hobbykaraktär och andra kostnader för privat konsumtion, som förläggs till ett aktiebolag. Man kan inte heller bortse från risken för att genom vissa transaktioner ränteutgifter skulle kunna omvandlas till aktieförluster. Utredningen avstyrker därför ett borttagande av kvoteringarna.

I ett hänseende bör dock reglerna kunna lättas. All verksamhet i ett aktiebolag utgör en förvärvskälla. Resultatet av olika verksamhetsgrenar i samma aktiebolag kan därför utjämnas mot varandra. Mot bakgrund härav synes det onödigt långtgående att inte tillåta att förlust på onoterade aktier får dras av mot vinst på sådana aktier. Utredningen föreslår att det skall tillåtas.

6.2 Riskneutralitet i reglerna för aktiva delägare och i lättnadsreglerna

Även de särskilda reglerna för aktiva delägare missgynnar riskfyllda investeringar genom att lyckade utfall på riskfyllda investeringar beskattas enligt dessa regler utan att det finns någon kompenserande mekanism för misslyckade utfall. En sådan mekanism skulle kunna vara att, när aktierna i ett företag med kvarstående 3:12-utrymme avyttras utan att vinst uppkommer mot vilken utrymmet kan utnyttjas, avdrag fick göras för det kvarstående utrymmet från inkomst av kapital. Missgynnandet av risk förstärks av den av utredningen föreslagna metoden för selektiv lättnad i dubbelbeskattningen. Lättnaden har nämligen stor betydelse för låga investeringsutfall, men ju bättre ett utfall är desto mindre betyder lättnaden relativt sett. Av skäl motsvarande dem som anförts i avsnitt 6.1 avstyrker utredningen att symmetriskapande åtgärder vidtas.

7 Effekter på statens finanser

En beräkning av kostnaderna för utredningens förslag aktualiserar en rad problem och avvägningar, som tas upp i det följande. Ansatsen är statisk i den meningen att hänsyn inte tas till att förslaget kan medföra ändringar i beteendet.

Underlaget för de föreslagna lättnadsreglerna och för de särskilda reglerna för beskattning av aktiva delägare i fåmansföretag (*3:12-reglerna*) utgörs av summan av den skattskyldiges anskaffningskostnad för sina aktier i företaget (*det kapitalbaserade underlaget*) och av löner och andra ersättningar till anställda i företaget som inte är aktiva delägare eller närstående till sådana delägare (*det lönebaserade underlaget*). När underlagens användning i någon av lättnadsreglerna eller 3:12-reglerna åsyftas används benämningarna *det kapitalbaserade lättnadsunderlaget* resp. *det kapitalbaserade 3:12-underlaget* och motsvarande i fråga om det lönebaserade underlaget.

Anskaffningskostnaden för aktier, som anskaffats före år 1992, får tas upp till kapitalunderlaget enligt lagen om beräkning av kapitalunderlaget vid beskattning av ägare i fåmansföretag. Kapitalunderlaget utgörs i princip av skillnaden mellan tillgångar och skulder vid utgången av år 1992. Detta underlag torde ganska väl återspegla anskaffningsvärdet för aktierna i den mening detta har i de aktuella reglerna och används i det följande vid beräkningen av det kapitalbaserade underlaget.

I ett första steg beräknas det kapitalbaserade lättnadsunderlaget (avsnitt 7.1).

Därefter behandlas det lönebaserade underlaget (avsnitt 7.2). *Hela* detta underlag har betydelse för kostnaden för lättnaden. I fråga om 3:12-reglerna har *skillnaden* mellan det föreslagna lönebaserade underlaget och det nuvarande lönebaserade 3:12-underlaget betydelse.

Vissa justeringar av underlaget måste göras på grund av att ägare till företag som avvecklas inte kan utnyttja sitt sparade underlag (avsnitt 7.3).

I ett sista steg beräknas kostnaden för det kapitalbaserade lättnadsutrymmet (avsnitt 7.4). Storleken av det lönebaserade underlaget kommer fram som en residualpost med hänsyn till att det statsfinansiella utrymmet är givet, 3,5 miljarder kronor.

7.1 Det kapitalbaserade lättnadsunderlaget

Det underliggande materialet ger en relativt fullständig bild av den svenska företagsamheten. Fyra huvudkällor har använts. Den totalräknade bokslutsstatistiken för finansiella företag och banker kommer från SCB:s *kapitalmarknadsstatistik*. Finansinspektionen sammanställer statistik för försäkringsbranschen (*försäkringsstatistik*). SCB sammanställer bokslutsstatistik för icke-finansiella företag (*finansstatistik)*. Slutligen för SCB ett register över alla svenska koncerner (*koncernregistret*).

Finansstatistiken

Finansstatistiken är i stora delar en urvalsundersökning. Företag med minst 50 anställda (ca 4 000) totalundersöks. Övriga storleksgrupper undersöks med hjälp av ett slumpmässigt urval. För företag inom industrin går dock gränsen för totalundersökning vid 20 anställda. De totalräknade företagen undersöks genom årsredovisningar och en särskilt enkätundersökning, de mindre endast med årsredovisningarna.

Den enskilda juridiska personen är undersökningsenhet i finansstatistiken. Flera företagsformer än aktiebolag ingår i undersökningen, nämligen ekonomiska föreningar, handels- och kommanditbolag samt vissa stiftelser. I undersökningen ingår *inte* bolag som tillhör branschen fastighetsbolag och fastighetsförvaltare och inte heller bolag som saknar anställda och omsätter mindre än 50 000 kr/år.

Företagen delas in i följande nio ägarkategorier: Statliga företag (1), Kommunala företag (2), Konsumentkooperativa företag (3), Producentkooperativa företag (4), Börsnoterade företag (5)[1], Stiftelser o.d. (6), Utlandsägda företag (7), Fåpersonsägda företag

[1] Kategorien "Börsnoterade företag" avser företag noterade på A-listan på Stockholms Fndbörs och företag i koncerngemenskap med dessa.

med koncernanknytning (8) och Fåpersonsägda företag utan koncernanknytning (9).

Bolag som saknar ovanförliggande moderföretag benämns i det följande *toppmoder*. Ägarkategoriindelningen utgår från toppmoderns ägarkategori. Kategori 8 och 9, som tillsammans utgör de s.k. familjeföretagen, erhålls som restposter.

Uppgifterna om ägarkategoritillhörighet och koncernanknytning kan användas för att eliminera för förslaget icke relevanta företag.

Eftersom kapitalunderlaget baseras på värden vid utgången av år 1992 har finansstatistik avseende år 1992 använts.

Kapitalmarknads- och försäkringsstatistiken

Också kapitalmarknadsstatistiken har den enskilda juridiska personen som undersökningsenhet. Statistiken är totalräknad för alla finansiella företag; banker, bostadsfinansierande institut, företagsfinansierande institut, finansbolag, värdepappersbolag och investmentbolag. Ingen ägarkategoriindelning finns.

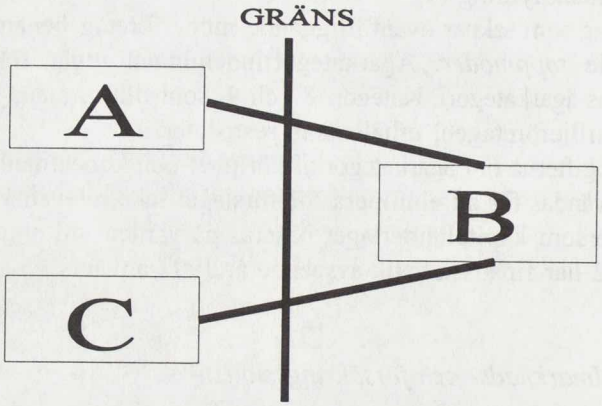
Den använda bokslutsstatistiken för finansiella företag och försäkringsföretag avser inkomståret 1993. Statistiken är inte kategoriserad med hänsyn till ägare.

Koncernregistret

I koncernregistret länkas företag till det bolag som har 50 % eller större andel av rösterna.

Som koncernmoderbolag definieras ett bolag som har svenskt eller utländskt dotterbolag och som inte är majoritetsägt av annat i Sverige registrerat bolag. I de fall ett svenskt bolag är ägt av ett utländskt bolag som i sin tur är ägt av ett svenskt moderbolag blir strukturen bruten och båda de svenska företagen blir betraktade som toppmödrar (dvs. räknas med i kapitalunderlaget). Det beror på att det inte finns någon möjlighet att identifiera utländska företag.

Figur 7.1



Situationen illustreras i figur 7.1. Bolag A är koncernens egentliga toppmoder. I koncernregistret kommer både bolag A och bolag C att räknas som toppmödrar. Bolag A kommer att ägarkategoriseras t.ex. som ägarkategori 8 (fåpersonsägda bolag med koncernanknytning), medan bolag C kommer att kategoriseras som utlandsägt. Viss dubbelräkning sker, eftersom värdet av bolag C ligger i värdet på bolag A:s aktier i bolag B. Detta bidrar till en överskattning av kostnaderna. Effekten lindras dock genom att utlandsägda bolag i ett senare skede räknas bort på grund av ägarkategori.

Statistiken är baserad på finansstatistikens ägarkategoriindelning, inte koncernregistrets. Det innebär att koncernanknytningar för finansiella företag, banker och försäkringsföretag är med men inte ägarkategorierna. Detta medför vissa problem i bedömningen av huruvida ett företag skall räknas med i det samlade kapitalunderlaget eller inte. Förutom en manuell utsortering av icke-relevanta företag, t.ex. börsnoterade företag, har en schablonmässig nedjustering gjorts för att endast kapitalunderlag som ägs av ägare som omfattas av lättnaden skall komma med.

Isolering av relevanta företag

I ett första steg avlägsnas alla företag som inte är aktiebolag från den bruttobas som beskrivits ovan. I ett andra steg skall ett *brutto kapitalunderlag* beräknas. Svårigheten består i att undvika dubbel-

räkning av det kapital som finns i företag som är i koncerngemenskap med varandra.

I den av utredningen föreslagna metoden omfattar lättnaden utdelning och vinst på onoterade aktier. För att uppskatta kostnaden för lättnaden bör endast de företag som ägs av personer som omfattas av lättnaden räknas med. Idealt sett borde enbart de *delar* av företagen som ägs av fysiska personer ingå. Statistiken innehåller emellertid inte uppgifter som gör att man kan dela upp det enskilda företaget på olika delägare.

Företaget kan ägas till minst 50 % (röstvärde) av ett företag i ägarkategori 1-7, och hamnar då i någon av dessa ägarkategorier. Företag som antingen är moderbolag som ägs till mer än 50 % av fysiska personer, eller är i koncerngemenskap med sådana företag hamnar i ägarkategori 8. Företag som inte ägs till mer än 50 % av ett annat företag och som inte ingår i en koncern finns i ägarkategori 9. Denna grova ägarkategorindelning orsakar problem när de delar av ett företag som ägs av personer som omfattas av lättnaden skall identifieras. Ett företag kan t.ex. vara stiftelseägt till 53 % av röstvärdet. Den ursprungliga entreprenören äger 30 % av rösterna och de resterande 17 % av rösterna ägs av olika aktiefonder. De 30 % som den ursprungliga ägaren innehar omfattas av lättnaden men kan inte identifieras i den tillgängliga statistiken.

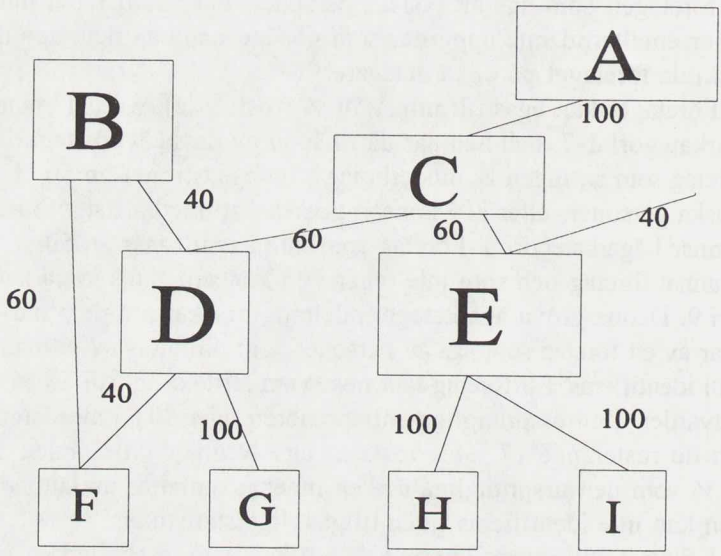
I figur 7.2 illustreras hur en koncern kan vara uppbyggd. A och B är fysiska personer. G är ett helägt dotterbolag till bolaget D, som i sin tur ägs till 40 % av personen B och till 60 % av bolaget C. Bolaget D karaktäriseras därmed som ett fåpersonsägt företag *med* koncernanknytning. Bolaget F, som endast till 40 % ägs av bolaget D karakteriseras däremot som fåpersonsägt företag *utan* koncernanknytning.

H och I är helägda dotterbolag till bolaget E, som ägs till 60 % av bolaget C. De resterande 40 % ägs av någon annan. Bolaget C ägs av personen A. Det finns varken noterade, statliga, kommunala, stiftelseägda eller utlandsägda företag i bilden. De fysiska personerna A och B omfattas av lättnaden.

Kapitalunderlaget i underliggande bolag kommer med i ägande bolags kapitalunderlag genom att värdet på aktierna tas med i beräkningen av kapitalunderlaget. Därmed kan man bortse från alla bolag som är dotterbolag till andra bolag. Detta innebär att bolagen D, E, G, H och I exkluderas. För bolagen G, H och I är detta oproblematiskt. För bolaget D uppkommer dock en underskattning av lättnaden, eftersom endast 60 % av kapitalunderlaget i D kommer att räknas in i nettounderlaget, de 40 % som B äger omfattas ju också av lättnaden. Detsamma gäller bolaget E i den

mån resterande 40 % inte ägs av ett bolag vars ägare omfattas av lättnaden. Här finns med andra ord en risk för *underskattning* av kapitalunderlaget.

Figur 7.2



På motsvarande sett sker en *överskattning* genom att företagen i ägarkategori 9 (jfr bolag F), fåpersonsägda företag utan koncernanknytning, till viss del ägs av subjekt som inte omfattas av lättnaden (om bolaget D t.ex. hade varit en stiftelse).

Företag som var noterade på OTC-listan under år 1992 och företag i koncerngemenskap med dessa har exkluderats. O-listans bolag har emellertid inte kunnat avlägsnas. Deras inverkan torde dock vara mindre än OTC-bolagens. Detta innebär dock i sig en överskattning av basen.

Kapitalunderlaget beräknas nu på en population bolag som är toppmödrar med undantag för OTC-bolag, karakteriserade efter ägarkategori. Irrelevanta ägarkategorier exkluderas senare.

Beräkning av det kapitalbaserade lättnadsunderlaget

Underlaget utgörs i princip av det skattemässiga egna kapitalet i företaget, definierat genom lagen om beräkning av kapitalunderlaget vid beskattning av ägare i fåmansföretag. Eftersom aktier och

andelar i svenska dotterföretag som inte är handelsbolag skall tas upp till ett värde motsvarande så stor del av underlaget i dotterföretaget som svarar mot moderföretagets andel av antalet aktier eller andelar i dotterföretaget, kan underlaget beräknas genom en summering av moderföretagens kapitalunderlag. Med det empiriska underlag som står till förfogande får de bokförings-mässiga värdena på aktierna ligga till grund för beräkningen.

Det kapitalbaserade lättnadsunderlaget har beräknats enligt följande.

Kapitalunderlaget
= Balansomslutning – 0.28*(Skatteutjämningsreserv K + Skatteutjämningsreserv L + Uppskovsbelopp + Ersättningsfond +Förnyelsefond + Övriga obeskattade reserver) – Omsättningsfastigheter – (Summa kortfristiga skulder + Summa långfristiga skulder)

Tabell 7.1: *Kapitalunderlag vid utgången av år 1992 (1993 för finansiella företag och försäkringsföretag). Mdkr, löpande priser.*

	Tillverkning	Övrigt	Tjänste-produk-tion	Finansiella företag och försäkrings-företag	SUMMA
Statliga	12,95	29,02	7,25		49,22
Kommunala	0,01	19,57	4,87		24,44
Konsumentkoop.	0,04	0,00	-0,24		-0,20
Prod.-koop	0,13	0,03	0,25		0,40
A-listan med koncernföretag	138,60	17,61	31,32		187,53
Stiftelser o.d.	0,56	0,16	1,19		1,91
Utlandsägda företag	32,54	0,46	26,88		59,88
Fåpersonsägda företag med anknytning	31,55	5,86	42,76		80,18
Fåpersonsägda företag utan anknytning	25,62	12,06	51,01		88,69
Finansiella företag o. d.					67,06
SUMMA	241,99	84,75	165,30	67,06	559,10

Källa: SCB:s finansstatistik för icke-finansiella företag 1992, Kapitalmarknadsstatistiken 1993, Försäkringsstatistiken 1993 och Koncernregistret 1992.

Uppgiften för finansiella företag är endast angiven som en summa utan uppdelning på olika ägarkategorier. Dock har endast de företag som i någon mån kan ha ägare som omfattas av lättnaden tagits med.

Det relevanta kapitalbaserade underlaget finns i sådana företag som ägs av ägare som omfattas av lättnaden. Detta innebär att de kooperativa ägarformerna bortfaller liksom stiftelser och utlandsägda företag. Detsamma gäller för företag som ägs av stat och kommun, och för de på A-listan noterade bolagen. (OTC-bolagen har rensats ur på ett tidigare stadium). De ägarkategorier som medräknas är "Fåpersonsägda företag med koncernanknytning" och "Fåpersonsägda företag utan koncernanknytning", samt de aktuella finansiella företagen.

Den schablonmässiga nedjusteringen av de kapitalbaserade lättnadsunderlagen i de finansiella företagen och försäkringsföretagen innebär att 30 % av den rensade basen tas med. Denna relativt stora nedjustering motiveras av att t.ex företag som det statliga förvaltningsbolaget *Securum* inte har kunnat rensas ut.

Detta ger ett kapitalbaserat lättnadsunderlag om 189,0 mdkr. Kostnaden för en lättnad om 0,65*statslåneräntan beräknat på detta underlag uppgår till 2,6 mdkr. En nedjustering görs eftersom inte alla investeringsprojekt kommer att falla väl ut, vilket innebär att det kapitalbaserade lättnadsutrymmet inte kommer att utnyttjas fullt ut (se vidare avsnitt 7.3).

7.2 Det lönebaserade underlaget

Enligt förslaget till lättnad skall det lönebaserade underlaget utgöras av summan av utbetalda löner till anställda som inte är aktiva delägare eller närstående till sådana som överstiger 10 basbelopp (362 000 kr år 1996). Löner utbetalda till anställda i dotterbolag får också räknas med. Detta medför vissa metodologiska problem. En simulering av lönesumman för "äkta" anställda i den population som definierar det relevanta kapitalbaserade lättnadsunderlaget ovan har gjorts. Denna uppgår till ca 120 miljarder kronor år 1992.

Uppgifter saknas vad gäller antalet anställda och löner i finansiella företag och i försäkringsbolag. Det kan antas att lönesummeregeln inte spelar någon avgörande roll för den relevanta delen av dessa företag.

Genom att 70% av det lönebaserade underlaget får läggas till det kapitalbaserade underlaget, utvidgas det lönebaserade 3:12-

underlaget med 32,5 miljarder kronor. Det lönebaserade lättnadsunderlaget uppgår till 39,1 miljarder kronor. En samlad kostnad för lönesummeregeln på 1,2 miljarder kronor uppkommer. Sammantaget innebär detta att drygt 30% av lättnaden knyts till arbetskraften i de aktuella företagen.

Förslaget om att 70% av lönesumman får läggas till de två utrymmena har, rent metodmässigt, beräknats som en restpost efter det att det kapitalbaserade lättnadsutrymmet bestämts.

7.3 Begränsning av kostnaderna genom bristande symmetri

Avkastningen på de framräknade underlagen ger inte basen för den långsiktiga kostnaden för förslaget eftersom den bristande symmetrin i systemet innebär att basen reduceras något. Reduktionen beror på de outnyttjade lättnads- och 3:12-utrymmen som inte medför skattereduktion.

Redovisat resultat i ett företag kan variera kraftigt mellan olika år. Att ett företag går med förlust ett år, innebär emellertid inte att företagets ägare förlorar möjligheten att utnyttja sina lättnads- och 3:12-utrymmen. Först när aktierna säljs och det uppkommer en definitiv förlust går sparade lättnads- och 3:12-utrymmen förlorade. Mot denna bakgrund ger inte uppgifter om vinster/förluster i företagen för enskilda år någon tillförlitlig information om hur mycket av de olika utrymmena som går förlorat.

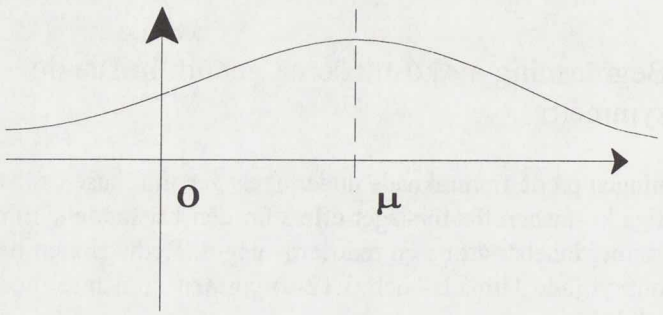
För att kunna göra en bedömning av hur stor del av investerat kapital som realiseras med förlust krävs en tidsserie över avkastning på ägande till aktier i onoterade bolag. Någon sådan tidsserie existerar inte.

Det saknas således i dag empiriskt underlag för en bedömning av hur många ägare till onoterade aktier som inte skulle ha möjlighet att utnyttja sina lättnads- och 3:12-utrymmen fullt ut. Ett antagande kan vara att andelen uppgår till ca 10 procent.

Följande resonemang belyser innebörden av detta antagande. Totalavkastningen på en aktieinvestering framkommer först när aktien avyttras och därmed värdeökningen/minskningen realiseras. Först då är det möjligt att fastställa huruvida det sparade utrymmet går förlorat eller inte. Utfallen på investeringar i onoterade aktier kan antas vara normalfördelade, dvs. sannolikheten för en negativ avvikelse från förväntad avkastning är lika med sannolikheten för en lika stor positiv avvikelse från förväntningsvärdet. Fördelningen

illustreras i figur 7.3. Den ackumulerade avkastningen på investeringen vid realisationstillfället mäts på den horisontella axeln.

Figur 7.3: *Normalfördelning med relativt stor varians och förväntningsvärde μ.*



Den genomsnittliga innehavstiden för onoterade aktier antas uppgå till 14 år. Aktier kan försäljas tidigare, då med en relativt lägre ackumulerad avkastning, eller senare med en relativt högre ackumulerat avkastning. Det relativa värdet på den ackumulerade avkastningen relateras hela tiden till den ackumulerade avkastningen på den horisontella axeln i figuren. I beräkningen antas dock innehavstiden uppgå till 14 år.

Årlig avkastning antas uppgå till avkastningen på den alternativa säkra placeringen, en statsobligation, efter skatt, med ett tillägg för den större risken i placering i onoterade aktier, en riskpremie.

Den förväntade ackumulerade avkastningen över 14 år på en krona investerad i en onoterad aktie kan därmed beräknas till 2,75 kr.[2] Variationen kring förväntningsvärdet antas uppgå till 4,0. Avkastningen på en investering om en krona i en onoterad aktie efter 14 år antas m.a.o. vara normalfördelad med ett medelvärde på 2,75 och standardavvikelse om 2,0.[3] Om utfallet befinner sig till

---

[2] Den förväntade avkastningen antas vara statslåneräntan på 7,0 % efter kapitalskatt + en riskpremie på 5 procentenheter i 14 år:
$[1+(slr*(1-0,3)+0,05)]^{14}-1=2,75=\mu$

[3] Att standardavvikelsen är 2,0 innebär att sannolikheten är 95 % för att avkastningen skall ligga i intervallet -1,25 – +6,75.

vänster om den vertikala axeln i figuren, har investeringen gått med förlust. Sannolikheten för att avkastningen blir lägre än 0 uppgår till ca 8,5%.

Det resultatet är relativt känsligt för förändringar i de grundläggande antagandena. I tabell 7.2 redovisas hur resultatet varierar med olika antaganden för förväntningsvärde och standardavvikelse.

Tabell 7.2: *Sannolikheten för att det realiserade resultatet skall vara en förlust vid försäljning av onoterade aktier. Olika förväntningar om ackumulerad avkastning (μ) och olika variationer kring förväntningsvärdet (σ^2). Procent.*

σ^2	1	2	4	6	8
μ					
2,00	2,28	7,93	18,87	20,75	23,89
2,25	1,22	5,59	13,03	17,88	21,35
2,50	0,62	3,92	10,56	15,39	18,94
2,75	0,30	2,62	8,45	13,14	16,60
3,00	0,13	1,70	6,68	11,12	14,46
3,25	0,06	1,10	5,21	9,18	12,51
3,50	0,02	0,68	3,97	7,64	10,75

7.4 Kostnaden

Statslåneräntan fastställs av Riksgäldskontoret som avläser säljräntan på 10-åriga obligationslån varje bankdag. Statslåneräntan baseras på ett vägt genomsnitt under faktiska antalet bankdagar perioden fredag t.o.m. torsdag. Statslåneräntan publiceras på fredagar och är framåtsyftande. Den statslåneränta som används i de särskilda reglerna för aktiva delägare är den som gäller vid utgången av november månad året före beskattningsåret.

Någon prognos för 10-åriga obligationsräntor görs inte. I det följande används därför den prognos för den 5-åriga obligationsräntan som gjordes i regeringens vårproposition. Där antas ränteutvecklingen bli följande:

Tabell 7.3: *Prognosticerad utveckling av den nominella räntan*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ränta	7,8	7,2	7,0	7,0	7,0	7,0

Källa: Bilaga 1 till Prop. 1995/96: 150.

Mot denna bakgrund är det lämpligt att använda en statslåneränta på 7,0 % när den varaktiga kostnaden för systemet skall beräknas.

Tabell 7.4: *Finansieringstablå för lättnad i dubbelbeskattningen enligt utredningens förslag. Miljarder kronor i 1992 års priser och volymer vad gäller kapitalunderlaget och i 1996 års priser och volymer vad gäller löneunderlagen.*

	Tillverkning	Tjänste-produktion	Övrigt	SUMMA
Kapitalanknuten lättnad	0,98	1,28	0,31	2,57
Lönesummeanknuten lättnad	0,27	0,26	0,01	0,53
Lönesummeanknytning i 3:12	0,36	0,33	0,01	0,70
SUMMA	1,61	1,87	0,33	3,80
Reducerat värde	1,45	1,68	0,30	3,43

Som redovisats ovan ger förslaget om en kapitalbaserat lättnad en kostnad på 2,6 miljarder kronor. Förslaget om en lönebaserad lättnad kan beräknas kosta 0,5 miljarder kronor. Slutligen innebär utvidgningen av lönesummeanknytningen i 3:12-underlaget en kostnad på 0,7 miljarder kronor. Detta ger en sammanlagd kostnad om 3,8 miljarder kronor.

Denna kostnad skall dock reduceras för det förväntade bortfall i utnyttjande som beräknats i avsnitt 7.3. Reduktionen innebär att endast 90 % av den beräknade bruttokostnaden uppkommer, 3,4 miljarder kronor.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

3 § 1 a mom.

I det nya momentet finns bestämmelser om undantag från skatteplikt för utdelning och reavinst. Bestämmelserna tillämpas när en fysisk person eller ett dödsbo erhåller utdelning på aktier och gäller den del av det utdelade beloppet som ryms inom ett lättnadsutrymme. Detta benämns i lagtexten "lättnadsbeloppet" efter mönster av gränsbeloppet i 12 b mom.

Av *första stycket 1* framgår att lättnaden endast omfattar aktier i svenska aktiebolag som inte är marknadsnoterade. Begreppet marknadsnoterad har här samma innebörd som i 27 § 2 mom. andra stycket. Förutom aktier som är noterade vid svensk eller utländsk börs omfattar begreppet "marknadsnoterad" aktier som är noterade på någon lista utanför börsen om det är fråga om "annan kontinuerlig notering av marknadsmässig omsättning som är allmänt tillgänglig". Enligt *första stycket 2* får det bolag som givit ut aktien inte i sin tur äga aktier i noterade bolag eller andelar i utländska juridiska personer. Denna begränsning gäller dock endast i de fall innehavet under det räkenskapsår utdelningen avser eller något av de fyra föregående räkenskapsåren någon gång uppgått till 25 % eller mer av röstetalet eller av aktiekapitalet. Här beaktas även innehav via ett dotterbolag. Med utländsk juridisk person avses även sådan utländsk person för vilken inkomsten enligt punkt 10 av anvisningar till 53 § KL skall beskattas hos delägaren. Ett särskilt undantag gäller enligt *första stycket 3* för förvaltningsföretag om detta äger marknadsnoterad aktie eller andel i utländsk juridisk person. Här beaktas innehav under det räkenskapsår som utdelningen avser. Begreppet förvaltningsföretag definieras i 7 § 8 mom. andra stycket SIL. Undantaget i *första stycket 4* avser schablonbeskattade bostadsaktiebolag.

Andra stycket anger hur lättnadsutrymmet skall beräknas. Löneunderlaget skall beräknas enligt 12 d mom. första stycket och andra stycket 1. För aktieägare som skall tillämpa 3:12-reglerna gäller även villkoren i 12 d andra stycket vilket bl.a. innebär att aktieägare som är verksamma i företaget kan utnyttja löneunderlaget endast under förutsättning att villkor om eget löneuttag är uppfyllt.

Anknytningen i *tredje stycket* till det anskaffningsvärde som skulle ha använts vid en reavinstberäkning om aktien sålts vid utdelningstillfället innebär att den allmänna bestämmelsen om kontinuitet vid benefika förvärv gäller, dvs. överlåtarens anskaffningsvärde övertas. Vid beräkning av lättnadsutrymmet får användas en alternativ anskaffningskostnad enligt 12 c mom. andra och tredje styckena, antingen en uppräknad anskaffningskostnad eller ett värde beräknat med utgångspunkt i kapitalunderlaget. Även här gäller villkoret i 12 c mom. tredje stycket att kapitalunderlaget får användas endast under förutsättning att metoden används för samtliga aktier i företaget som aktieägaren förvärvat före ingången av år 1992.

I *fjärde stycket* finns bestämmelser som innebär att outnyttjad del av lättnadsutrymmet får sparas. För att skilja detta från begreppet sparad utdelning som används inom 3:12-systemet används här uttrycket "sparad lättnad". Ett belopp motsvarande sparad lättnad får även läggas till underlaget för beräkning av lättnadsbeloppet. Vid benefika fång får sparad lättnad övertas.

Ett exempel visar den använda tekniken.

Aktieägaren har ett sammanlagt underlag för beräkning av lättnadsutrymmet på 250 000 kr. Statslåneräntan antas vara 7 %. Lättnadssatsen blir då (65 % x 7 %=) 4,55 % och lättnadsbeloppet (4,55 % x 250 000=) 11 375 kr. Om bolaget år 1 inte lämnar någon utdelning kommer hela lättnadsbeloppet att sparas. År 2 uppgår underlaget för beräkning av lättnadsbeloppet till (250 000 + 11 375=) 261 375 och lättnadsbeloppet till (4,55 % x 261 375=) 11 893 kr. Den sparade lättnaden ökar dessutom lättnadsbeloppet som år 2 totalt kommer att uppgå till (11 892 + 11 375=) 23 268 kr.

Lättnadsreglerna tillämpas även i fråga om reavinst. Av *femte stycket* framgår att undantaget då gäller för den del av reavinsten som svarar mot sparad lättnad.

Sjätte stycket innehåller en regel som blir tillämplig om ett bolag marknadsnoterar sina aktier eller endast aktier att ett visst slag. Om notering sker efter utgången av år 1996 gäller undantaget från skatteplikt under en period av 10 år från noteringstidpunkten.

Undantaget omfattar dock endast aktier som givits ut efter det att bolaget marknadsnoterats. Dessa aktier får därefter inte heller ha övergått till annan ägare på annat sätt än genom ett benefikt fång. Kvarstående sparad utdelning vid utgången av tioårsperioden får läggas till anskaffningskostnaden för aktien.

Reglerna om lättnadsutrymmet tillämpas enligt *sjunde stycket* även i fråga om andelar i andra ekonomiska föreningar än kooperativa föreningar.

3 § 12 mom.

I 12 - 12 e mom. finns de bestämmelser som tillämpas när en aktieägare i betydande omfattning är verksam i ett fåmansföretag. Bestämmelserna reglerar i första hand i vilken utsträckning utdelade belopp skall behandlas som intäkt av kapital. Detta gäller för utdelning till den del den ryms inom ett utrymme för kapitalinkomstbehandling. Överskjutande belopp tas upp som intäkt av tjänst. Av hänvisningen i *första stycket* framgår att av den del av det utdelade beloppet som hänförs till det kapitalinkomstbehandlade utrymmet undantas viss del från skatteplikt.

Ett exempel kan illustrera mekanismen.

Aktieägaren har ett sammanlagt underlag för beräkning av det kapitalinkomstbehandlade utrymmet på 250 000 kr. Statslåneräntan antas vara 7 % vilket ger en räntesats på (7 % + 5 % =) 12 % för beräkning av det kapitalinkomstbehandlade utrymmet. Detta blir 30 000 kr. Lättnadsutrymmet enligt 3 § 1 a mom. uppgår till (65% x 7 % x 250 000=) 11 375 kr. Det beloppet undantas från skatteplikt och resterande del av det kapitalinkomstbehandlade utrymmet (30 000 – 11 375=) 18 625 kr beskattas som intäkt av kapital. Om utdelat belopp överstiger 30 000 kr skall överskjutande del tas upp som intäkt av tjänst.

Om utdelat belopp antas motsvara lättnadsbeloppet, 11 375 kr, får resterande del av det kapitalinkomstbehandlade utrymmet sparas inom 3:12-systemet. Påföljande år kommer underlagen för beräkning av lättnadsutrymmet respektive det kapitalinkomstbehandlade utrymmet inom 3:12 att vara olika. Lättnadsunderlaget är 250 000 kr och lättnadsutrymmet (4,55 % x 250 000=) 11 375 kr. Vid beräkning av det kapitalinkomstbehandlade utrymmet får till underlaget läggas det sparade beloppet på 18 625 kr. Det ger ett kapitalinkomstbehandlat utrymme på [12% x (250 000 + 18 625)=] 32 235 kr. Det sparade utrymmet läggs till detta belopp. Det belopp som år 2 behandlas som kapi-

talinkomst utgör således (32 235 + 18 625=) 50 860 kr, varav lättnadsbeloppet 11 375 kr undantas från beskattning.

3 § 12 b mom.

I förtydligande syfte har i *tredje stycket* angetts att sparad utdelning får övertas vid benefika fång.

3 § 12 d mom.

I momentet finns bestämmelser om löneunderlaget. Ändringen i *andra stycket 2* – nuvarande andra stycket 3 – innebär att kravet att aktieägaren skall ta ut en viss lägsta lön endast gäller aktieägare som i betydande omfattning är verksam i företaget eller i ett dotterföretag. För aktieägare som skall tillämpa 3:12–reglerna på grund av att de är närstående till en aktiv delägare har kravet på löneuttag slopats. Ändringarna i övrigt innebär att den s.k. jämförelseregeln mjukats upp och att den s.k. takregel som tidigare fanns i andra stycket 4 med ändrat innehåll flyttats till *andra stycket 2*. Det sammanlagda löneunderlaget får enligt den nya takregeln inte överstiga 50 gånger den lön aktieägaren har tagit ut från bolaget och dess dotterföretag.

27 § 5 mom.

I momentet har införts en kvittningsrätt för förluster på icke marknadsnoterade aktier.

8.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter

3 kap.

27 §

I *tredje stycket* finns en bestämmelse att kontrolluppgift skall ange skattepliktig del av utbetald utdelning. Bestämmelsen infördes i samband med 1994 års enkelbeskattningssystem men har i dag inte

något egentlig betydelse. I det föreslagna lättnadssystemet skulle den däremot innebära en skyldighet för bl.a. VPC att ange det skattepliktiga beloppet, något som inte är möjligt eftersom detta bestäms individuellt beroende på den enskilda aktieägarens förhållanden. Bestämmelsen slopas därför.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnige Edin

Betänkandets huvudsakliga slutsats är att det inte går att finna rationella argument för att sänka den ekonomiska dubbelbeskattningen – varken generellt eller selektivt för de mindre företaget. Jag delar till fullo denna slutsats.

Utredningen har dock fullföljt sin uppgift och presenterat en modell till skattelättnad för de mindre och medelstora företagen.

En nackdel med den här typen av modeller är att de öppnar dörren för skattemanipulationer. När det egna kapitalet utgör basen för skattelättnaden – vilket i och för sig är det ekonomiskt rimliga – då ökar utrymmet för manipulationer. I appendix 1 till avsnitt 5 beskrivs kortfattat dessa s.k. arbitrageeffekter. Ett annat sätt att beskriva dem är: den aktive fåmansföretagaren blir helt skattebefriad för sparande som avkastar normal bankränta (vid statslåneräntan blir skattesatsen ca 7 % enligt appendix – 7 % ränta före skatt blir 6,49 % efter skatt). Det enda företagaren behöver göra är att lägga in sitt sparande i företaget. Framförallt blir detta attraktivt för konsulter och andra "löntagarliknande" verksamheter.

En kanske ännu allvarligare effekt av arbitrageutrymmet är att det öppnar möjligheter till att systematiskt – på 80-talsvis – omvandla högbeskattade löneinkomster till lågbeskattade kapitalinkomster. Betänkandet underskattar – enligt min mening – riskerna härvidlag. Mot denna bakgrund framstår en renodlat lönebaserad skattelättnad som mer intressant än utrymmesmetoden. En sådan modell presenteras i appendix 2 i avsnitt 5. Bägge modellerna ger sannolikt inga eller mycket små effekter på investeringar och sysselsättning. Men den lönebaserade modellen lämnar avsevärt mindre utrymme för skattemanipulationer.

Särskilt yttrande av sakkunnige Lodin

Skälen för och emot ett generellt avskaffande av dubbelbeskattningen av bolagsvinsterna

Utredningen ställer sig i princip avvisande till tanken att avskaffa den ekonomiska dubbelbeskattningen av aktiebolagens vinster. Jag anser att utredningen gör sig skyldig till en felbedömning och att starka skäl finns för att slopa dubbelbeskattningen. Skälen som anförs för utredningens ställningstagande är följande.

Sverige är en liten öppen ekonomi. De börsnoterade bolagens kapitalkostnader bestäms av den internationella kapitalmarknadens avkastningsanspråk. De internationella avkastningskraven tar inte hänsyn till skatten för svenska aktieägare. De internationella placerarna ser därför endast till avkastningen efter bolagsskatt. Detta internationella avkastningsanspråk utgör alltid eller oftast alternativavkastningsmöjligheten varför det bestämmer kapitalkostnaden för bolag – även för små bolag – också om de inte är börsnoterade eller har utländska ägare. Därför får lättnader av dubbelbeskattningen ingen effekt för bolagens kapitalkostnader, såvida inte lättnaden läggs på bolagssidan och höjer bolagsavkastningen efter bolagsskatt.

Sedan utredningen av tekniska skäl avvisat möjligheterna att lägga lättnaden på bolagssidan, menar den att det därmed saknas skäl att företa någon lättnad i dubbelbeskattning, även om utredningen har haft till uppgift att framlägga ett sådant förslag i vart fall för de mindre företagen.

Även om börsbolagens kapitalkostnader i princip bestäms av den internationella kapitalmarknadens avkastningskrav, är utredningens synsätt alltför begränsat och mekaniskt. Förutom att verkligheten inte helt är anpassad till dess modell finns det också andra omständigheter som bör beaktas. Dit hör bl.a. följande.

1) Utredningen utgår helt från hur marknadsprissättningen för börsaktier fungerar och hur beskattningen av bolag och aktieägare påverkar börskurser och därmed bolagens kapitalkostnader i det läge som råder just nu, dvs vid dubbelbeskattning. Enligt mitt sätt att se bör utgångspunkten i stället vara vilken beskattning som jämfört med kapitalbeskattningen i övrigt bör vara den principiellt riktiga normen för beskattningen av det riskkapital som satsats i bolaget. Föremål för beskattning är den avkastning som bolaget lämnar på det kapital som investerats i bolaget – inte avkastningen på en börskurs som

sätts av utomstående värderare av bolagets framtida intjäningsförmåga, vilket är vad som styr börskurserna. Bolagets vinst på det kapital som aktieägarna satsat i bolaget beskattas i dag då först i bolaget och därefter en gång till då vinsten tillförs aktieägarna. Härmed beskattas avkastningen på satsat bolagskapital hårdare än ränteavkastning på bl.a. statsobligationer.

Enligt min mening finns det inga samhällsekonomiska skäl till att avkastning på riskkapital skall beskattas hårdare än avkastning på riskfritt sparande. Om någon skillnad ur samhällsekonomisk synvinkel bör råda bör den snarare gå i andra riktningen. Den hårdare beskattningen av riskkapital jämfört med lånekapital gör lånekapital billigare för bolagen och har bl.a. medfört att svenska företag har en mycket låg soliditet – både absolut för att klara rimliga resultatvariationer och i relation till företagen i andra länder – vilket minskar deras risktagning – men också överlevnadsförmåga. Utifrån dessa utgångspunkter bör enkelbeskattning av avkastningen på satsat riskkapital i bolagen snarast vara huvudnormen. Denna diskussion saknas helt i utredningen.

När utredningen utgår från att beskattningen bör utformas utifrån vilka avkastningskrav som den internationella marknaden sätter upp för aktieinvesteringar, borde denna utgångspunkt grundas på en analys av vilka faktorer som styr kurssättningen av svenska aktier. En sådan analys saknas helt. Ett skäl varför en sådan analys utifrån utredningens utgångspunkter borde vara nödvändig är att aktiemarknaderna synes vara betydligt mer segmenterade och mer påverkade av olika marknaders interna förhållanden än vad utredningen förutsätter.

2) Även om de internationella avkastningskraven också påverkar kapitalkostnaden för bolag som endast har svenska delägare, minskar deras inflytande allteftersom avståndet till den internationella kapitalmarknaden ökar.

För investeringar i onoterade bolag torde dess inverkan vara mycket liten. I stället ökar betydelsen av aktieägarbeskattningen. För onoterade bolag är det till och med så, som också framgår av utredningen, att den sammanlagda bolags- och aktieägarbeskattningen här har betydelse och att även en lättnad på aktieägarsidan har direkt betydelse för bolagets kapitalkostnader. För de personer som avser att investera i onoterade bolag framstår i allmänhet inte börsnoterade aktier som en alternativinvestering. Här är det oftast fråga om personer i företagarens närhet, som är beredda att riskera sitt sparkapital eller t.o.m. lånekapital för att stödja just denne företagare. Att i dessa fall

ge bolagets avkastning sämre skatteförhållanden än riskfria bank- eller obligationsplaceringar innebär en omotiverad och för viljan till risktagande negativ påverkan.

Men även aktiemarknaden för noterade bolag är segmenterad. Så är det ett välkänt faktum att inregistrering av ett bolag på New York Stock Exchange höjer börskursen och förbilligar ett bolags kapitalkostnader, eftersom bolaget härmed får tillgång till ytterligare en kapitalstark finansieringskälla, nämligen de amerikanska pensions- och andra stiftelser, vilkas rätt till aktieplaceringar är begränsade till aktier som är noterade på NYSEC. Likaså visar en färsk vetenskaplig studie (Modén, K-M och Oxelheim, L, Why issue equity abroad? The experience of small country companies, IUI Working Paper No 447, 1995) att svenska företags internationella emissioner ger ett bättre utfall för bolagen än emissioner gjorda på den svenska börsen.

3) Svenska börsaktier anses fortfarande som internationellt billiga trots att det mesta av deprecieringsvinsten i dag är återtagen. Spekulationerna är därför många om utländska take-overs av stora svenska börsföretag på grund av den låga värderingen av dessa. Ett skäl till de svenska börskurserna anses allt oftare vara förekomsten av en politisk riskpremie. Osäkerhet råder om det svenska näringsklimatet. Detta fördyrar kapitalanskaffningen för svenska företag. Borttagandet av dubbelbeskattningen skulle vara en förtroendeskapande åtgärd, som visar att politikerna avser att satsa på tillväxt och förbättrade förutsättningar för företagande och som skulle kunna eliminera denna riskpremie för aktieinvesteringar i svenska företag. Detta skulle underlätta anskaffningen av nytt riskkapital även för svenska storföretag.
4) Även om de internationella avkastningsanspråken påverkar kapitalkostnaden även för mindre börsnoterade företag, som i allmänhet saknar utländska aktieägare, styrs dessa bolags utdelningspolitik av de svenska aktieägarnas preferenser och skattesituation. Inte heller svenska institutionella ägare är så dominerande i mindre svenska bolag. För övriga svenska aktieägare, inklusive aktiefonder och bolag med portföljinvesteringar, upplevs det på grund av dubbelbeskattningen av utdelad vinst ofta lönsammare att låta företaget behålla vinstmedlen för vidareinvestering belastade endast med bolagsskatten än att dela ut vinsterna och utsätta dem för ytterligare en beskattning innan de återinvesteras i bolaget eller i bättre avkastande bolag. På så sätt låses investeringsmedel in i bolag med gamla vinster, vilket konserverar gamla strukturer och motverkar förnyelse. Det är

inte alls säkert att det är dessa företag som har de bästa framtidsprojekten. För företag i nya branscher och med nya idéer försvåras härigenom kapitalanskaffningen. Genom inlåsningseffekten minskar kapitalets rörlighet och förnyelsen av svensk industri bromsas, vilket leder till lägre produktivitet och sämre lönsamhet. Den svenska utvecklingen alltsedan 70-talet är ett gott bevis för riktigheten i den tesen.

5) Även om ett slopande av dubbelbeskattningen inte påverkar de större svenska börsbolagens kapitalkostnader, påverkas dock ägarstrukturen i bolagen av de svenska skattereglerna. Dubbelbeskattningen innebär en diskriminering av svenska skattskyldiga ägare jämfört med utländska ägare och skattepriviligierade svenska institutioner. Endast om statsmakterna anser det önskvärt att den svenska aktiemarknaden alltmer domineras av utländska – ofta kortsiktiga – placerare och svenska skattepriviligierade institutioner och att hushållens direkta och indirekta aktieinnehav trängs ut, kan dubbelbeskattningens upprätthållande anses riktigt. Men om man inte vill att aktieägandet i våra storbolag alltmer skall domineras av storinstitutioner och kortsiktiga utländska fonder utan att de skall ha ett någorlunda stort svenskt ickeinstitutionellt ägande måste dubbelbeskattningen avskaffas.

   Man skall därvid observera att den svenska företagsstrukturen gör situationen känsligare än i andra länder. För det första domineras svensk industri och den svenska börsen i större utsträckning än i andra länder av ett litet antal internationellt arbetande storföretag, som är naturliga investeringsobjekt för internationella aktieplacerare, medan i andra länder många av de största företagen inte ens är börsnoterade. Det gör att en större del av den svenska industrin är föremål för internationell aktiehandel än industrin i de flesta andra länder. I det läget bör det framstå som än viktigare att inte diskriminera svenska hushåll som aktieägare.

   I många av de länder, som utgör Sveriges viktigaste handelspartners och konkurrentländer, har dubbelbeskattningen avskaffats eller mildrats väsentligt. Det gör att hushållens aktieplaceringar där har en fördelaktigare ställning än i Sverige. Det större intresse för aktieplaceringar för hushållen leder till att trycket från den internationella aktiehandeln blir mindre i dessa länder än i Sverige. Också dessa förhållanden bör beaktas vid bedömningen av dubbelbeskattningens avskaffande.

6) Även om upphävandet av dubbelbeskattningen för svenska aktieägare inte i sig skulle påverka de större företagens börskur-

ser, betyder införandet av enkelbeskattning att svenska hushåll skulle få förbättrad avkastning efter skatt på svenska aktieplaceringar. Detta bör ge ett betydande incitament till mer aktiesparande och en större andel svenskt icke-institutionellt aktieägande. I bolag med i huvudsak svenskt ägande förbättrar det möjligheterna till nyemissioner. Särskilt stor blir naturligtvis effekten för företag som inte har tillgång till aktiemarknaden för sin riskkapitalförsörjning. Det finns inga samhällsekonomiska skäl att skattebelastningen skall vara hårdare på riskkapital, varigenom tillväxt och fler arbetstillfällen skapas, än på riskfritt banksparande. Ser man till de länder där dubbelbeskattningen avskaffats har detta varit ett viktigt skäl för dess slopande. Utredningens kritiska funderingar härom övertygar inte. Så saknas referenser till de senaste reformerna, i våra grannländer Finland och Norge, och motiven bakom dem.

De omständigheter som ovan anförts talar för att det finns goda skäl att generellt undanröja dubbelbeskattningen – även om det måste ske genom lättnad på aktieägarsidan – trots den betydelse för bolagens kapitalkostnader som de internationella avkastningskraven kan ha. För att få effekt kan en sådan reform dock inte finansieras med höjning av bolagsbeskattningen. Då blir det en rundgång med högre bolagsskatt som snarast skulle höja avkastningskraven i svenskt näringsliv ytterligare. Däremot kan reformen finansieras från de belopp som används till statligt företagsstöd – direkt eller indirekt – och som enligt upprepade utredningar visat sig ha låg effektivitet. Det direkta företagsstödet är inte så omfattande. Medräknas regionalstödet är det emellertid fråga om betydande belopp. En stor del av regionalstödet har visat sig konservera föråldrade strukturer och snedvrida konkurrensen till nackdel för effektivare och lönsammare svenska företag och synes också i andra avseenden fungera mindre väl. Förmodligen skulle dessa pengar bli effektivare använda genom att satsas på undanröjande av dubbelbeskattningen. Härigenom kan reformen finansieras inom företagssamheten utan att behöva belasta andra skattskyldiga. Jag menar således att utredningens slutsats att det saknas ekonomiska skäl för borttagandet av dubbelbeskattningen är felaktig.

När nu utredningen lägger fram förslag till lättnad av dubbelbeskattningen på aktieägarsidan endast för onoterade bolag, vill jag således se denna reform som ett första steg i riktning mot en total och generell avveckling av bolagsvinsternas dubbelbeskattning till den enkelbeskattning som bör vara huvudnormen för all kapitalinkomstbeskattning.

Beträffande utredningens behandling av den s.k. omvända avräkningen som en modell för en generell lättnad på bolagssidan får jag i korthet anföra följande. Jag delar inte i alla avseenden den bild som utredningen tecknar av modellen. Den är förvisso förenad med problem, som gör att även jag ställer mig tveksam till dess införande. Men problemen är mer av politisk och ekonomisk art än teknisk. Men med de tekniska lösningar som utredningen valt att presentera för finansiering och för aktievinstbeskattningen blir modellen tveklöst omöjlig.

Slopandet av dubbelbeskattningen för mindre företag

Utredningen anser att det egentligen saknas bärkraftiga skäl för att selektivt lindra eller avskaffa dubbelbeskattningen för mindre företag. Eftersom utredningsuppdraget dock innebär att förslag härom skall läggas fram presenterar utredningen ett sådant förslag. Utredningen bekräftar i och för sig att en lindring av dubbelbeskattningen på aktieägarsidan för mindre bolag får till effekt att dessa företags kapitalkostnader sänks genom den nära koppling som finns mellan företaget och dess aktieägare. Emellertid menar utredningen att de högre avkastningskrav som ställs på investeringar i onoterade bolag är en funktion av den större risk som sådana investeringar medför jämfört med investeringar i marknadsnoterade aktier. Statsmakterna bör enligt utredningen avstå från att förändra rangordningen mellan olika investeringsprojekt.

Den högre risken för placeringar i onoterade bolag behöver inte bero på att ett onoterat företags projekt i sig behöver vara mer riskfyllt än motsvarande projekt i större bolag. Däremot har det mindre bolaget inte lika stora möjligheter till riskspridning inom företaget. Företaget har i allmänhet alla sina ägg i samma korg. De mindre företagen är också mer beroende av företagsgrundarens-/företagsledarens person och kompetens. Investeringar i småföretag är mer riskfyllda även ur en annan synvinkel. Investeringen är betydligt mindre likvid än i bolag vars aktier har en marknad. Exitmöjligheterna är betydligt mindre, liksom möjligheterna till neddragning av aktieinvesteringens storlek. Alla dessa omständigheter bidrar till att höja riskpremien för investeringar i onoterade företag. Utredningen anser dock inte att det finns anledning att rubba marknadens gradering av investeringsprojekt genom en förmånligare beskattning av investeringar i onoterade företag.

Emellertid kommer en skattelättnad för investeringar i onoterade bolag för att kompensera den högre riskpremien jämfört med investeringar i marknadsbolag inte att i praktiken ändra rangordningen mellan vilka projekt som kommer att bli genomförda eller ej. De investeringar som inte kommer till stånd i småföretagssektorn på grund av den högre riskkostnaden, kommer säkerligen inte till stånd i de större företagen. Däremot blir fler projekt genomförda i den onoterade sektorn än vid dubbelbeskattning. Ett enkelt exempel kan belysa förhållandena.

Antag vid dagens dubbelbeskattning och riskpremienivå att avkastningskravet efter bolagsskatt för investeringar i börsnoterade företag är 15 procent och 25 procent för investeringar i onoterade bolag. Det betyder följande:

1) Projekt med lägre avkastning än 15 procent blir inte genomförda vare sig i den marknadsnoterade eller onoterade sektorn.
2) Projekt med en avkastning på 15-25 procent blir genomförda i marknadsnoterade sektorn men ej i den onoterade sektorn.
3) Projekt med mer än 25 procents avkastning blir genomförda i båda sektorerna.

Vid borttagande av dubbelbeskattningen för investeringar i den onoterade sektorn inträffar den förändringen att avkastningsgränsen för projekt i onoterade sektorn sjunker från 25 till 17,5 procent (=avkastningen efter ägarskatt), dvs fler projekt blir genomförda i den onoterade sektorn än förut. För projekt i den marknadsnoterade sektorn inträder inga förändringar. Där ligger lönsamhetsgränsen fortfarande på 15 procent, dvs fortfarande under den för onoterade bolag. Det betyder att projekt med en avkastning över 17,5 procent nu blir genomförda oavsett i vilken sektor som projektet finns. Någon crowding out-effekt behöver inte uppstå om det är som utredningen hävdar att den internationella marknaden styr avkastningskraven för den marknadsnoterade sektorn. Dessutom är många projekt av den karaktären att de endast kan komma till stånd i en småföretagsmiljö.

Det ekonomiska läget i Sverige kännetecknas bland annat av dålig tillväxt och förnyelse av näringslivet och industrin i synnerhet. Storföretagen kan inte på samma sätt som tidigare åstadkomma den tillväxt och sysselsättningsökning som är nödvändig. Det är en allmänt omfattad uppfattning att de mindre företagen måste stå för en större del av tillväxten och sysselsättningen än förut. Ur det perspektivet ser situationen mörk

ut i Sverige, särskilt på industrisidan. Sverige har en mindre andel växande småföretag och en mindre andel medelstora industriföretag än i jämförbara länder. Strukturen på industrisysselsättningen fördelad på olika företagsstorlekar har blivit snapsglasformad.

En nyligen publicerad undersökning från Industriförbundet, Överlevnad och tillväxt i nystartade företag, visar att endast hälften av nystartade industriföretag fortfarande består eller är verksamma efter tio år och att endast några enstaka procent av företagen växer snabbt. I en NUTEK-studie, Näringslivsdynamik under 90-talet, är slutsatsen att det, om man vill att de mindre företagen skall kunna lösa arbetslöshetsproblemet, "krävs radikala förändringar, som kan släppa fram ny- och småföretagande av en helt annan omfattning än vi hittills haft i Sverige". I en undersökning på EU-kommissionens initiativ om de bästa tillväxtföretagen i Europa, Europe's 500, Dynamic Entrepreneurs The Job Creators, är det endast 6 svenska företag som kvalificerat sig att komma med bland de 500 företagen. Proportionellt borde Sverige haft med 25-30 företag. Endast Finland, Island och Luxemburg har lika få eller färre företag med. Danmark och Norge har 4-5 gånger fler företag representerade.

Det finns således mycket starka samhällsekonomiska skäl att uppmuntra småföretagens verksamhet, att få fler projekt inom småföretagssektorn genomförda och att undanröja de konstgjorda tillväxthinder som politiska beslut byggt upp utöver de naturliga trösklar mot att växa som redan finns. Det är fråga om psykologiska trösklar som storföretagen redan passerat men som utgör hinder för tillväxt hos de mindre företagen. Så upplevs anställandet av de första medarbetarna ofta som äventyrligt. Att anställa en kamrer eller senare en ekonomichef kan kännas som om man ger upp en del av greppet över företaget. Många tvekar också inför steget ut på den internationella marknaden även om företagets produkter har goda möjligheter att lyckas. Likaså tvekar många företagare inför att släppa in främmande aktieägare när mer aktiekapital krävs för att växa, osv.

Till dessa rationella eller irrationella trösklar har politikerna lagt ytterligare. Dit hör en arbetsmarknadslagstiftning som inte är anpassad till småföretagens situation. Dit hör också dubbelbeskattningen av bolagsvinsterna och de särskilda fåmansföretagsreglerna för utdelningsbeskattningen, som medför att många företag – också framgångsrika företag – avstår från att växa därför att den ekonomiska risken blir för stor i förhållande till belöningen efter skatt. Det är inte svårt att hitta lönsamma företag, som övergått till att investera föetagets överskott i finansiella tillgångar i stället för

att investera medlen i utvidgning av verksamheten och vars balansräkning på tillgångssidan består till 30-50 procent av finansiella tillgångar. Man tycker inte att riskbelöningen är tillräcklig för att riskera det man redan har för att växa vidare, investera och anställa mer folk. I dessa fall är det inte fråga om brist på kapital utan om brist på incitament att växa.

Om det av olika skäl inte skulle vara möjligt att slopa dubbelbeskattningen generellt finns således goda skäl att i vart fall göra det för de mindre företagen där dubbelbeskattningens borttagande skulle få betydande effekter för företagens kapitalkostnader och för företagarnas möjligheter och vilja att växa.

Finansieringsramen

Utredningen har i tilläggsdirektiv tilldelats en kostnadsram på 3,5 mdr kr för lättnader i dubbelbeskattningen av vinsterna i mindre och medelstora företag. Ramen anges bestå av dels den skattetrycksökning på 2 mdr kr som skett jämfört med 1991 års system dels det skattesänkningsutrymme angivet till ca 1,5 mdr kr som ges genom den av regeringen föreslagna begränsningen av avsättningsutrymmet för periodiseringsfonderna från 25 till 20 procent av bolagens skattepliktiga inkomst.

I samband med det socialdemokratiska regeringsövertagandet hösten 1994 företogs som ett led i återställarpolitiken en rad skärpningar av bolagsbeskattningen utöver de skärpningar som företagits redan från 1994 som en del av kostnadstäckningen för den borgerliga regeringens slopande av dubbelbeskattningen. I proposition 1994/95:25 anfördes att regeringen fann det angeläget och dess avsikt var att återföra bolagsskattens höjd till nivån i 1991 års system. I propositionen angavs storleken på skatteskärpningen sedan 1991 till 2 mdr kr. Regeringen reserverade därför 2 mdr för sänkning av företagsskatteuttaget. Detta belopp utgjorde dock endast den kortsiktiga skärpningen, medan den verkliga långsiktiga skärpningen vid 1992 års bolagsskattebas enligt finansdepartementets och Industriförbundets gemensamma bedömning utgjorde åtminstone 3,5–4 mdr kr. Skillnaden beror främst på att skatteskärpningen förorsakad av avskaffandet av SURV–systemet kortsiktigt neutraliserades av uppbyggnaden av de nya periodiseringsfonderna. Därefter skulle skatteskärpningen slå igenom fullt ut. Utgår man från 1994 års skattebas, som är c:a 50% större än 1992 års, uppgår den verkliga långsiktiga skattehöjningen till drygt 5 mdr kr jämfört med 1991 års system.

Vid beräkningen av den statsfinansiella kostnaden för det nu framlagda utredningsförslaget utgår utredningen från den långsiktiga kostnaden i ett fortvarigt system vid 1994 års bolagsskattebas. Detta torde i och för sig vara ett korrekt synsätt. Men då krävs också om det skall vara någon logik i beräkningarna, att bolagsskattehöjningarna jämfört med 1991 års system också beräknas på samma sätt. Eftersom dessa höjningar torde uppgå till åtminstone 5 mdr kr, dvs mer än väl täcka kostnaderna för förslaget, saknas det anledning att begränsa avsättningsutrymmet för periodiseringsfonderna med 5 procentenheter. Regeringen bör därför inte fullfölja sitt förslag härom. Därtill kommer, om regeringens målsättning och löfte om att återställa bolagsskattebelastningen till 1991 års nivå skall uppfyllas, att regeringen måste vidga kostnadsramen med ytterligare 1,5 mdr kr. Utredningen har dock för sitt förslag varit bunden av den angivna ramen på 3,5 mdr kr.

Utredningens förslag till lagstiftning

För lättnader i de mindre företagens dubbelbeskattning har regeringen anslagit en kostnadsram på 3,5 mdr kr. Denna begränsning ger inte möjligheter att undanröja dubbelbeskattningen fullständigt för icke noterade företag. Därför föreslår utredningen endast en partiell lättnad. Förslaget innebär i sina huvuddrag att fysiska personers utdelning blir skattefri till ett belopp motsvarande 65 procent av statsskuldräntan på ett belopp som utgörs av dels aktieägarens anskaffningskostnad för aktierna, alternativt det s.k. kapitalunderlaget, dels med vissa begränsningar 70 procent av bolagets lönesumma. I genomsnitt motsvarar detta att hälften av utdelningen blir skattefri. I den mån vinster inom detta lättnadsutrymme inte utnyttjas till utdelning blir aktievinster vid försäljning skattefria till motsvarande belopp.

För s.k. aktiva aktieägare kvarstår i upplättad form begränsningar i möjligheterna att ta ut kapitalinkomstbeskattad utdelning enligt 3 § 12 mom. SIL. Basen för beräkning av det skattebefriade lättnadsutrymmet och det kapitalbeskattade utrymmet är gemensamt. Det skattefria lättnadsutrymmet har lagts inom ramen för utrymmet för kapitalinkomstbeskattad utdelning. Denna ram, statsskuldräntan plus 5 procent, är oförändrad. Det tak för utnyttjande av den s.k. lönesummeregeln i relation till aktiv ägares löneuttag, som 3:12-reglerna innehåller i dag höjs till en mer acceptabel nivå,

även om takets förekomst kan ifrågasättas när det gäller bolag med många anställda.

Sammantaget innebär förslaget att drygt 2/3 av lättnaden är kapitalbaserad och knappt 1/3 hänförlig till lönesummeregeln. Med hänsyn till det begränsade utrymme som stått till buds är det angeläget att utforma lättnadsreglerna så att de ger största möjliga incitament till risktagande och expansion samtidigt som den huvudsakliga lättnaden måste hänföras till avkastning i relation till satsat kapital. Mot denna bakgrund synes utredningsförslaget i huvudsak vara väl avvägt. I några avseenden har jag dock allvarliga invändningar.

1) Även om jag anser att fördelningen mellan kapitalbaserad och lönebaserad lättnad med hänsyn till det begränsade utrymmet är välavvägd kan jag inte instämma i de motiv som anges för begränsningen för den kapitalbaserade lättnaden. Då detta har betydelse för utformningen av en framtida utvidgning av lättnaden av företagens dubbelbeskattning är frågan av vikt.

   Utredningen har begränsat den lättnadsberättigade avkastningen till 65 procent av statslåneräntan med motiveringen att annars skulle möjligheter till visst skattearbitrage öppnas genom placering av lågavkastande egendom i bolag, varigenom för en aktiv ensamägare möjligheter skulle uppstå att utnyttja avkastningsutrymmet för att få ut en del av vad som egentligen är arbetsinkomster till en lägre skattebelastning (1 590 kr/år vid ett tillskott till bolaget av 100 000 kr i statsobligationer).

   Jag menar att utredningen grovt överskattar farorna för skattearbitrage. Även om det finns ett visst teoretiskt utrymme visar erfarenheterna i samband med skattereformen att skattearbitrage också har sina transaktionskostnader, som medför att arbitragevinsten måste vara väsentlig för att ge någon reell fördel. För det andra kräver det beskrivna arbitraget kapital, vilket ofta kräver villiga kreditorer och lånekostnader som i allmänhet är betydligt högre än avkastningen på lågavkastande egendom. Kapital försöker man i allmänhet placera till så hög avkastning som möjligt. I det beskrivna fallet handlar det i stället om att skaffa sig något högre avkastning på lågavkastande egendom. Härmed torde risken för att arbitragemöjligheterna utnyttjas i praktiken bli låg. Därför saknas anledning att låta reglernas utformning styras av teoretiska arbitragemöjligheter.
2) Vid beräkningen av kostnaden för utredningsförslaget är det viktigt att fastställa hur stor del av det aggregerade lättnadsutrymmet som inte kommer att kunna utnyttjas ens långsiktigt

på grund av dålig lönsamhet eller definitiva förluster. Dessvärre har förkortningen av utredningstiden omöjliggjort en ordentlig analys i detta hänseende. Utredningen har med stöd av en normalfördelningskurva uppskattat att 10 procent av lättnadsutrymmet inte kommer att utnyttjas och lagt det beloppet till grund för kalkylen. Rent intuitivt förefaller denna siffra alltför låg. Visst stöd finns också för denna ståndpunkt.

Av drygt 300 000 bolag, inklusive börsnoterade företag, visade vid 1994 och 1995 års taxeringar mindre än hälften vinst. En knapp tredjedel visade förlust. De samlade förlusterna var drygt dubbelt så stora som vinsterna. Såväl vinst- som förlustvolymernas storlek styrs dock av ett litet antal företag, varför det är svårt att dra några slutsatser för de mindre företagen härav. Att de flesta mindre företag visar förlust eller ingen vinst alls framgår av statistiken. Utöver de rena förlustbolagen är många - kanske till och med de flesta – bolag rena försörjningsbolag där ägaren av olika skäl satt sitt arbete på bolag. De ger i dag inte någon vinst eller mycket liten vinst utöver företagarens lön. Fråga är om den föreslagna skattelättnaden på utdelning får dessa företagare att ändra beteende och visa vinster i stället för att ta ut överskottet som lön. De flesta försörjningsföretag ger företagaren ett överskott inklusive lön som ligger under 7,5 basbelopp. Sannolikheten är låg att de med motsvarande förlust av sjukförsäkrings- och pensionsförmåner i större skala skulle avstå från dessa förmåner för att vinna en skattelättnad på 18 procent av överskottet. Därtill kommer de hobbybetonade verksamheter i bolagsform som aldrig ens är avsedda att ge vinst. Enligt min förmodan borde därför bortfallet kunna uppskattas till 15-20 procent av beloppet, vilket medför ca 250 miljoner lägre kostnad än beräknat.

3) Lättnaden i dubbelbeskattningen är begränsad till onoterade bolag. Härmed uppkommer risk för samhällsekonomiskt oönskade tröskeleffekter genom att företagarna avstår från notering för att inte tappa skattelättnaden för utdelning, trots att de för ytterligare expansion behöver tillgång till riskkapitalmarknaden. Därför behövs regler som mildrar eller helst eliminerar dessa tröskeleffekter.

Utredningen har här föreslagit att en skattskyldig, som innehar aktier i ett företag vid notering, bör få behålla lättnaden för de vid noteringstillfället innehavda aktierna i tio år efter noteringen, varefter sparat lättnadsutrymme får läggas till aktiens anskaffningsvärde. En sådan tidsbegränsning innebär ingen större lindring av tröskeleffekten för huvuddelägarna i ett

bolag. Risken för att de avstår från notering av bolaget av skatteskäl kvarstår. Av dessa skäl bör lättnaden på de vid noteringstillfället befintliga aktierna inte tidsbegränsas. Administrativt torde skillnaden mellan en tioårsgräns och tidsobegränsad lättnad vara försumbar.

4) Utredningen föreslår att att ingen lättnad skall ges på aktier i onoterade bolag om bolaget äger mer än 25 procent av aktierna i ett noterat bolag. En sådan regel skulle diskriminera ett antal av vårt lands mest innovativa och expansiva företagare. När en framgångsrik företagare för att få mer kapital till en expansiv verksamhet låter notera en verksamhet är det inte ovanligt att denna renodlas för att passa noteringar. Dvs verksamheter som inte varit marknadsmogna eller avsedda att ingå i marknadsnoteringen måste skiljas bort. Den omstrukturering som då sker går ofta till så att den verksamhet som skall noteras förläggs i ett dotterbolag, vars aktier sedan till en del försäljs på marknaden, medan övrig verksamhet ligger kvar i moderbolaget. Med förslaget diskrimineras den kvarhållna verksamheten. Bättre vore därför att från anskaffningskostnaden-/kapitalunderlaget undanta det bokförda värdet på de noterade aktierna. Härmed uppnås målet med den av utredningen föreslagna regeln.

   Ett extra skäl varför en sådan regel är önskvärd är följande. Moderbolaget anses i allmänhet som fåmansbolag varför aktieägaren drabbas av 3:12-reglerna, vilket får till följd att vidareutdelning av utdelningen från det noterade bolaget ofta blir till stor del arbetsinkomstbeskattad, vilket inte hade skett om aktierna varit direktägda av ägaren. Trots att moderbolaget anses som fåmansföretag, vilkas aktier normalt är undantagna förmögenhetsskatt, medför aktieinnehavet i det noterade bolaget att moderbolagsaktierna inte får erhålla denna lättnad.

   Följden är redan idag att ägarna av dessa företag får en sämre skattebehandling än såväl ägare av noterade bolag som ägare av vanliga fåmansföretag. Till dessa nackdelar skulle genom utredningsförslaget läggas en tredje nackdel. Det är ett anständighetskrav att reglerna i de olika systemen samordnas så att behandlingen blir kongruent och oavsedd överbeskattning undanröjs.

Ytterligare nödvändiga ändringar av 3:12-reglerna

De gällande reglerna i 3 § 12 mom. SIL har till syfte att förhindra att vad som egentligen är arbetsinkomster omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster. Deras utformning är dock sådan att de ofta medför en hårdare beskattning än om samma verksamhet bedrivits i ett flermansföretag. Endast uttag upp till vad som är att betrakta som en normalavkastning blir behandlat som kapitalinkomst medan överskjutande belopp blir arbetsinkomstbeskattat. Härigenom diskrimineras seriösa ägare till småföretag med god lönsamhet. Egentligen borde dessa regler göras om utifrån helt andra grundprinciper, även om detta är förbundet med stora svårigheter.

Utredningen har ansett det falla utanför sitt utredningsuppdrag att företa en generell översyn av fåmansföretagsreglerna i 3 § 12 mom. SIL. Emellertid är även med oförändrade grundprinciper flera ändringar av dessa regler nödvändiga. Då de är en del av de utdelningsregler som nu föreslås ändrade, är det emellertid naturligt om också övriga önskvärda ändringar inom ramen för nuvarande teknik övervägs i detta sammanhang.

1) I närståendekretsen för 3:12-reglerna inräknas i dag även syskon. Det betyder att utdelning och aktievinst, också för en passiv aktieägare, som är syskon till någon som är aktiv ägare i bolaget, kommer att arbetsinkomstbeskattas i den mån 3:12-utrymmet överskrids. I sak torde denna smitta vara obefogad. Det torde knappast förekomma att någon företagsledare av skatteskäl använder syskon för långvarigt bulvaninnehav av aktier. Syskon torde snarast förekomma mer sällan i den rollen än helt oskylda personer, som av andra skäl står företagsägaren nära eller anlitas för den aktuella transaktionen. Kortsiktiga transaktioner med syskon i skatteplaneringssyfte kan däremot förekomma. Sådana transaktioner har dock inget att göra med 3:12-reglerna.

   I de allra flesta fall, där någon som passiv aktieägare innehar aktier i ett av ett syskon lett företag, rör det sig om ärvda aktier. De passiva syskonen har berättigade krav på en avkastning på sin aktieplacering i relation till företagets resultat på samma sätt som oskylda aktieägare. Ofta är det till och med så att passiva syskon snarast har högre avkastningskrav än andra investerare. Motsättningar eller friktioner mellan syskonen är därvid inte ovanliga. Tillämpningen av 3:12-reglerna innebär då en sakligt obefogad merbeskattning, som snarast ökar syskonens

avkastningsanspråk, som kan innebära en ur företagssynvinkel oönskad kapitalavtappning ur företaget. Av dessa skäl bör därför syskon uteslutas ur den i 3:12-reglerna angivna närståendekretsen. Utredningen föreslog också i ett av sina tidigare betänkanden (SOU 1993:29) denna ändring, som dock ännu inte genomförts. Med hänsyn till den större förståelse för de mindre företagens villkor som numera finns hos politikerna är det angeläget att åter föreslå denna inskränkning i 3:12-reglernas närståendebegrepp.

2) I den nuvarande lagstiftningen i 3: 12 mom rörande beskattningen av fåmansbolagsdelägare finns tre regler med ohemula effekter som det i och med den föreslagna lättnaden blir än mer angeläget att ändra. Utredningen har dock inte ansett sig ha haft möjligheter att inom den begränsade tidsramen behandla frågorna.
   a) Enligt 3:12-reglerna skall en aktiv ägare i ett fåmansföretag fortfarande drabbas av den hårdare beskattning av utdelning och aktievinster utöver en normalvinst, som föreskrivs i 3:12, i ytterligare 10 år efter det att bolaget upphört att vara fåmansföretag eller ägaren upphört att vara aktiv. I förmodligen huvuddelen av våra sedan mitten av 80-talet marknadsnoterade bolag drabbas huvudägaren av denna hårdare beskattning trots att de vinster som genereras inte tillkommit under fåmansbolagstiden. Risken för att någon av skatteskäl skall fondera vinstmedel i bolaget sedan tiden före noteringen är liten eftersom de nya aktieägarna som kommer in vid noteringen får del i dessa vinster. Denna risk blir i fortsättningen ännu mindre eftersom utdelningen till stor del blir lägre beskattad i onoterade bolag än i noterade.

      Likaså finns det fall där företagare för flera år sedan av åldersskäl lämnat företagsledningen och där företaget därefter genom nya produkter eller uppfinningar ökat lönsamheten väsentligt. Genom 3:12-reglerna blir avkastningen när den tillfaller den nu passive ägaren beskattad som arbetsinkomst trots att han inte haft något med avkastningens tillkomst att göra.

      Även i den hittillsvarande situationen måste det tioåriga kvarhållandet av fåmansföretagsbeskattningen anses onödigt långt och medför i många fall en oberättigad merbeskattning. I det nya systemet blir den långa karenstiden än mer onödig. Det saknas sakliga grunder för att ha en längre karenstid än 6 år. Karenstiden bör därför förkortas i enlighet härmed.

b) Tioårsregeln har också retroaktiva effekter som måste anses materiellt helt felaktiga. Så har ägare till företag, som redan före skattereformens och fåmansbolagsreglernas införande upphört att vara fåmansföretag och marknadsnoterats, på grund av tioårsregeln blivit beskattade som aktiva fåmansbolagsägare vid försäljning av sitt återstående aktieinnehav, trots att han under lagstiftningens livstid aldrig varit aktiv i företaget. Tvärtom är vinstmedlen i bolaget intjänade under en tid med hög bolagsskattesats och hög skattesats på utdelning, då det var förmånligare att ta ut vinsten som lön i stället för som utdelning, dvs grunden för 3:12-reglerna helt saknades.

Eftersom lagstiftningen inte innehåller någon regel av innebörd att tioårs-perioden inte skall räknas längre tillbaka än från tiden för 3:12-reglernas införande har lagstiftningen givits denna tolkning. En sådan begränsningsregel bör omedelbart införas och helst med retroaktiv verkan – om inte annat så nådevägen – för att upphäva de rättsförluster som den i sak orimliga tillämpningen av 3:12-reglerna fått i dessa fall.

c) Det kan tyckas att en sådan regel – bortsett från retroaktiviteten – skulle vara obehövlig om den s.k. karenstiden förkortas till sex år. 3:12-lagstiftningen har nämligen snart varit i kraft mer än sex år. Men de retroaktiva effekterna berör inte bara företag som upphört att vara fåmansföretag före 3:12-reglernas införande. De träffar också, som ett nyligen avgjort förhandsbeskedsärende i Skatterättsnämnden visar sedan fåmansföretagsreglernas giltighet utsträckts till att gälla också ägare till utländska företag, hitflyttade numera passiva ägare till utländska företag.

I ärendet var det fråga om en utländsk medborgare, som under tiden innan han flyttade till Sverige ägde och drev ett framgångsrikt familjeföretag utomlands. Det fanns ingen anknytning till Sverige. Flera år innan han flyttade till Sverige lämnade han av åldersskäl den företagsledande verksamheten. Han flyttade nyligen till Sverige och avsåg att sälja sina aktier i det utländska företaget. Enligt rättsnämndens tolkning skulle en del av vinsten arbetsinkomstbeskattas eftersom han varit aktiv företagsledare inom tioårs-perioden oavsett att han vid den tidpunkten inte var bosatt i Sverige eller någonsin under sin aktiva tid varit skattskyldig i Sverige, liksom heller inte bolaget. Det materiella resultatet måste anses vara grovt oskäligt och stötande. Också med

hänsyn till att utländska bolag ägda av svenska skattskyldiga nu faller under 3:12-reglerna krävs således den ändringen av karenstiden att den inte sträcker sig längre bak i tiden än till den dag då bolaget och ägaren kom att falla under 3:12-reglerna.

Särskilt yttrande av experten Jansson

Det nuvarande regelsystemet inom företagsbeskattningen upplevs av de skattskyldiga, av rådgivare och av skatteförvaltningen som i många avseenden mycket komplext. Den höga komplexiteten leder förutom till felaktig tillämpning också till att de skattskyldiga, just på grund av komplexiteten i regelsystemet, underlåter att tillämpa reglerna varigenom syftet med dessa, t.ex. neutralitet mellan företagsformer, inte uppnås. Riksskatteverket har på regeringens uppdrag i RSV Rapport 1995:10, lämnat förslag på tänkbara förenklingar av beskattningsreglerna. Bland förslagen ingår bl.a. ett slopande av den s.k. lönesummeregeln.

Utredningen föreslår nu för en stor grupp av skattskyldiga införande av en ytterligare beräkningsnivå, lättnadsutrymmet. Förslaget innebär också att lönesummeregeln ges ökad vikt. Regelsystemet kommer, om utredningens förslag leder till lagstiftning, att bli än mer komplext och svårtillämpat.

Av utredningen framgår att alla övervägda lösningar för avskaffande av eller lättnader i den ekonomiska dubbelbeskattningen har avsevärda nackdelar och att det kan i frågasättas om någon ändring överhuvudtaget behöver göras. Direktiven ålägger emellertid utredningen att lämna förslag på lättnader. Min uppfattning är att den av utredningen nu föreslagna lösningen förmodligen är den minst dåliga av de övervägda lösningarna.

Den är enligt min mening absolut nödvändigt med ett fortsatt utredningsarbete inriktat på att inom ramen för de principer som 1990 års skattereform lade fast ge förslag på förändringar av regelsystemet med syfte att åstadkomma enkla och lätthanterliga regler. Sådana enkla regler borde finnas som ett alternativ för de företagare som inte anser sig ha nytta av eller av andra skäl inte vill tillämpa det mer förfinade och komplexa regelsystemet.

Särskilt yttrande av experten Larsson

Sammanfattning

Ska Sverige få en stabil investeringsvänlig företagsbeskattning med en enhetlig kapitalbeskattning, däri inbegripet även beskattningen av kapitalets avkastning i form av bolagsskatt, måste dubbelbeskattningen slopas generellt för investeringar i alla företag.

Det av utredningen framlagda förslaget kan utgöra ett första steg mot ett sådant generellt slopande. Det bör därför genomföras, även om det inte mer än till cirka hälften lindrar dubbelbeskattningen, och då enbart för onoterade företag. För den stora massan mindre företag kommer en ännu mindre andel av kapitalavkastningen, endast omkring 40 %, att enkelbeskattas genom det nu presenterade förslaget.

Skälen för ett generellt borttagande är kort följande.

Sveriges situation med låg ekonomisk tillväxt och massarbetslöshet kan bara hävas med en betydligt högre investeringstakt än de senaste decenniernas. Skatt på kapital och kapitalavkastning är i detta sammanhang det viktigaste styrmedlet.

Endast ett fåtal av de svenska företagen, i praktiken de större börsföretagen har fri tillgång till enkelbeskattat utländskt eller svenskt institutionellt kapital eller till kapital från andra ägare som inte betalar full skatt på mottagen utdelning. Onoterade företag har tvärtom inte annat än undantagsvis tillgång till dessa kapitalkällor. För att få tillgång till riskkapital tvingas dessa därför i huvudsak helt förlita sig på dubbelbeskattat kapital eller till kvarhållna vinster, vilka även de följaktligen dubbelbeskattas innan de når investeraren. Kapitalmarknaden är alltjämt, enligt min uppfattning, så starkt segmenterad att alla företag i praktiken inte har rimlig tillgång till alla kapitalkällor.

Exempel på detta är att få försäkringsbolag placerar pensionsreserver i onoterade företag. Inte ens den kvot som får användas för sådana placeringar utnyttjas. Försäkringsbolag och andra institutioner investerar inte i t ex ett familjeägt åkeri eller andra typiska småföretag. Riskkapitalet där måste komma från ägaren och privata hushåll.

Om ett generellt slopande skulle innebära att avkastningen på börsaktier stiger i motsvarande grad, vilket utredningen menar kan komma att ske, är en sådan placering i allmänhet inget alternativ för ägare till mindre företag. Det är till det egna företaget resurserna koncentreras. Att sälja företaget och köpa börsaktier är heller i

allmänhet inget alternativ för en aktiv företagare. Det är endast på marginalen som börsplaceringen kan vara en alternativ investering.

Detsamma gäller för en grupp riskkapitalister som avsatt en viss del av sitt kapital för investeringar i onoterade företag med stor chans/risk, vilka ofta är innovationsbaserade.

Dubbelbeskattningen höjer avkastningskraven på investeringar i de företag som inte har tillgång till kapital från enkelbeskattade utländska placerare och institutioner. Slopas den blir fler investeringar lönsamma och kan därmed genomföras. Med slopad dubbel skatt blir marginalskatten densamma på "vanligt" riskkapital som på lånekapital och institutionellt och utländskt riskkapital.

För att undvika tröskeleffekter vid en börsnotering och för att öka den totala andelen riskkapital som satsas direkt i företagen bör slopandet ske för såväl stora som små företag, även om dubbelbeskattningen otvetydigt har störst negativ effekt på investeringar i onoterade företag. Därmed skapas även en principiellt enhetlig kapitalbeskattning som har förutsättningar att bli stabil.

Den anslagna finansieringsramen 3,5 miljarder, varav 1,5 miljard kommer från minskade vinstreserveringsmöjligheter, räcker inte för ett generellt slopande. Resterande 2 miljarder finns redan avsatta för att kompensera tidigare höjningar. Inte ens till ett helt slopande av dubbelbeskattningen på onoterade bolag räcker ramen, enligt utredningens beräkningar och antaganden. Fråga är alltså nu endast om ett omkring 50-procentigt slopande för onoterade företag, för flertalet mindre bolag ännu lägre. Detta bör mana till eftertanke.

Förslaget kan mot den bakgrunden i sig framstå som "halvdant", förutom att det finansieras genom skattehöjningar på företagen och deras ägare. Förslaget i sig ger alltså inte den av företagare efterfrågade stabiliteten i företagsbeskattningen, om det inte i samband med genomförandet tydligt deklareras att denna grund inte kommer att försämras utan endast byggas vidare på.

Det av utredningen presenterade lättnadsförslaget kan sägas innebära ett principiellt genombrott för den s.k. lönesummeregeln. I det avseendet är förslaget positivt. Förslaget diskriminerar emellertid alltjämt de minsta aktiebolagen och deras ägare genom att lönesumman inte får medräknas i underlaget för utdelning från företag med två eller färre anställda. Det saknas enligt min uppfattning skäl att behålla de två spärrar som hindrar att lönesummeregeln är användbar för de minsta bolagen. Att främja investeringar och anställningar i dessa bör vara väl så angeläget som i de något större bolagen. Dessa regler borde kunna slopas vid den fortsatta behandlingen av förslaget i departementet.

En lättnad bör trots detta nu genomföras som ett första steg mot i första hand ett helt slopande för onoterade företag och i senare steg ett generellt slopande.

Intrycket av en inte färdig reform skulle försvinna om regeringen vid den fortsatta behandlingen av förslaget direkt anvisade ytterligare finansiering genom att avveckla delar av de arbetsmarknadspolitiska företagsstöd som ges till företagen. Härigenom kan full enkelbeskattning i vart fall ges för utdelning från onoterade företag och för hela den som kapitalinkomst beskattade utdelningen från fåmansbolagen.

Vikten av en sådan mer fullständig reform understryks av utredningens egen slutsats, att även det nu presenterade lättnadsförslaget betyder mer för investeringar med låg risk än för investeringar med hög risk. Den begränsade lättnaden förstärker t.o.m., enligt utredningen, nuvarande missgynnande av riskfyllda investeringar.

Postitivt är att utredningen mot den bakgrunden anser att frågan om investerares avkastning på riskfyllda investeringar i mindre företag bör belysas närmare tillsammans med möjligheterna att med hjälp av företagsfrämmande egendom omvandla högre beskattade arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster. Intresset att förhindra det senare bör inte få tillåtas utesluta möjligheten till full kapitalavkastning för ägare som investerar i fåmansföretag med hög risk.

Avslutningsvis presenteras därför ett eget principförslag med riskneutrala regler för investeringar i fåmansaktiebolag, särskilt avsett för framgångsrika innovationsbaserade företag.

Direktiven

Utredningen har tolkat syftet bakom utredningsuppdraget så att de förslag som utredningen presenterar skall öka investeringarna i Sverige. Förändringar i sparandets sammansättning har därför inte vägts in när utredningen dragit slutsatsen att inte förorda en slopad dubbelbeskattning, varken generellt på ägarsidan eller enbart för onoterade företag. Förändringar i det svenska skattesystemet som har allmänt investeringsstimulerande verkan kan, enligt utredningen, leda till både investeringar i Sverige och i andra länder och uppfyller därmed inte syftet bakom uppdraget.

Om denna tolkning och krav på föreslagna åtgärder kan kort sägas att min uppfattning är att svenska företagare har större förtroende för Sverige än vad utredningen ger uttryck för.

Behovet av en generellt slopad dubbelbeskattning

Dubbelbeskattningen bör slopas generellt för samtliga företag. Skälen för ett slopande av dubbelbeskattningen är väl kända och har framförts tidigare i betänkanden från utredningen. Jag anser att de slutsatser som där redovisats kvarstår. Jag vill även i denna del hänvisa till vad som framförs i yttrande av sakkunnige prof. Lodin.

Huvudskälen för ett generellt slopande är följande.

* Sett ur investerarens synvinkel får inte det sammanlagda uttaget av bolagsskatt och kapitalskatt på riskvilligt kapital vara högre än på lånekapital.
* Avkastningskravet på en investering sett ur bolagets synvinkel måste vidare som utgångspunkt vara densamma oavsett om finansieringen sker med externt riskkapital, kvarhållna vinster eller lånekapital. Det saknas skäl till att skattesystemet principiellt skall styra valet av finansieringsform.

Denna neutralitet inställer sig först när enkelbeskattning, eller någon annan form av enhetlig kapitalbeskattning, införts.

Ska någon finansieringsform positivt särbehandlas är det tvärtom genom lägre avkastningskrav på riskkapital för att därigenom få fram fler investeringar och stärka företagen.

Sverige befinner sig inte i den perfekta värld där kapitalet fritt kan strömma mellan olika finansiärer och olika företag utan några som helst institutionella eller av naturen givna hinder, vilket utredningen synes utgå från. I bästa fall kan sägas att endast vissa av företagen på börsens A-lista har fri tillgång till olika finansieringsalternativ och därmed är oberoende av att avkastningskraven varierar beroende på hur en investering finansieras.

Tvärtom föreligger betydande praktiska hinder för kapital att söka sig till onoterade företag, och särskilt då de minsta företagen. Det gäller information till investerare, möjlighet att utöva inflytande över företaget, likviditet i placeringen, beroende av andra ägares finansiella styrka och uthållighet, huvudägares och företagsledares kompetens och möjligheter att leda företaget i olika skeden. Svårigheten att uppskatta och värdera dessa omständigheter påverkar tillgången på riskkapital. I allt väsentligt finns de där och är givna. Företagsmiljön i ett större företag är i allmänhet en annan än den i mindre företag, varför många idéer och projekt inte passar att utveckla i större organisationer. I så fall dör de eller blir aldrig genomförda.

Trots det känner sig utredningen inte övertygad om att dubbelbeskattningen bör slopas ens för onoterade företag. Med utredningens resonemang och dess slutsats att en generell sänkning av bolagsskatten i varje givet läge är att föredra framför slopad dubbelbeskattning, även om den slopas endast för onoterade företag, blir den logiska slutsatsen att utredningen även skulle kunna vara beredd att föreslå högre sammanlagd skatt på riskkapital än på lånekapital, om Sverige i dag hade enkelbeskattning.

Förklaringen till denna utmanande slutsats synes vara att utgångspunkten för utredningens bedömning är börsnoterade företag med fri tillgång till kapital från olika finansiärer och att avkastningen bestäms utifrån börskursen. Varifrån pengarna kommer spelar således ingen roll. Kostnaden för att finansiera en investering styrs därför av de från skatt på utdelning befriade investerarna och lånefinansiärer. En sådan börsplacering är sedan alternativet till en investering i ett mindre företag.

Att i praktiken enkelbeskattade investerare i stor utsträckning styr kapitalkostnaden för investeringar i vissa börsföretag förefaller sannolikt mot bakgrund av att endast 17 procent av aktierna i de svenska börsföretagen ägs av hushåll medan övriga omkring 80 procent av aktierna ägs av utländska investerare, svenska institutioner och bolag som antingen är helt eller delvis befriade från skatt på mottagen utdelning. Hushållens agerande spelar för dessa företag mindre roll, under förutsättning av att inte heller ägarsammansättningen är av betydelse.

I onoterade företag kan generellt sägas att närmast 100 procent av ägandet direkt eller indirekt kommer från hushåll som betalar skatt på mottagen utdelning. I börsföretag utanför A-listan, dvs OTC och O-listorna finns företag som delvis finansieras av utlänningar och institutioner.

För onoterade företag i gemen är alltså ägarsammansättningen och finansieringsalternativen helt annorlunda den för börsföretagen. Det leder till högre avkastningskrav på investeringar som finansieras med riskkapital från dubbelbeskattade ägare. Avkastningskraven på investeringar i mindre företag blir därmed i praktiken högre än på investeringar i större företag.

Konsekvensen av detta blir, precis som utredningen skriver, att görs inte vissa investeringar i större företag blir de inte av, eftersom de genom den extra beskattningen blir för dyra att finansiera i mindre företag. Av skäl som ovan nämnts "passar" alla investeringar inte i stora företag. Inte heller föds alla idéer och innovationer där, varför ett antal av de investeringar som blir för dyra att genomföra i mindre företag inte genomförs om avkast-

ningskraven där är högre. Med en sådan ordning har Sverige inte råd.

Enligt min mening är ett högst sannolikt antagande att basen för finansieringen av det svenska näringslivet, med en bred bas av mindre och medelstora företag, under överskådlig tid kommer att vara inhemska investerare. Inte heller på längre sikt kommer sannolikt utländska investerare att investera i ens börsnoterade svenska företag i tillräcklig omfattning, om inte svenska hushåll och institutioner själva tror på och investerar i sina företag. Att företag utanför börsens A-lista skall locka internationella investerare i tillräcklig omfattning är inte sannolikt. Vidare kommer inte mindre företag att utan tillräckligt med riskkapital kunna få tillgång till lånekapital i nödvändig omfattning. Det gäller särskilt mindre företag med stora immateriella tillgångar i allmänhet och företag inom tjänstesektorn i synnerhet.

Det privata inhemska riskkapitalet får således anses vara nyckeln till möjligheten att i en öppnare kapitalmarknad locka såväl svenska institutioner som utländska investerare. En rimligt hög soliditet i företagen är därtill nyckeln till att erhålla lånefinansiering. Utredningens snäva tolkning av utredningsuppdraget är således felaktig.

Behålls skatteregler som för företagen innebär högre avkastningskrav på riskkapital konserveras beroendet av ett antal större företag och utländska finansiärer med låg eller obefintlig skatt på avkastningen. Vidare bör de grundläggande skattemässiga förutsättningarna för företagen vara desamma. Till dem hör den övergripande utformningen av kapitalbeskattningen, vari innefattas även beskattningen av företagens vinster. Det är från detta längre och mer övergripande perspektiv frågan om dubbelbeskattning måste ses.

Ett slopande av dubbelbeskattningen enbart för onoterade företag innebär dessutom, som utredningen pekat på, att huvudägare som avser att notera sina företag, låt vara först efter tio år, får en högre skattekostnad på sina investeringar. Detta kan ha en avhållande effekt på dessa.

Som pekats på i kommentaren till direktiven ovan belyser utredningen dubbelbeskattningens effekter enbart utifrån syftet att främja investeringar i Sverige. Slopas skatten på mottagen utdelning innebär det dessutom att fler personer kommer att välja att satsa sina pengar som riskkapital i företag i stället för i andra investeringsformer. Tillgången på riskkapital kommer alltså att öka. Detta bör ytterligare sänka avkastningskraven och främja investeringar.

Dynamiken inom näringslivet främjas också sannolikt om hushållens andel av ägandet i även de börsnoterade företagen ökar.

Kan omvärlden ha fel?

Redovisningen i betänkandet visar att endast med något undantag har Sveriges konkurrentländer antingen helt slopat eller lättat på dubbelbeskattningen. Senast i raden av länder att slopa beskattningen är våra grannländer Norge och Finland. USA har slopat dubbelbeskattningen för mindre företag som använder någon av företagsformerna subchapter S eller Limited Liability Company, LLC. Ett slopande av dubbelbeskattningen även av börsnoterade företag har utretts men inte genomförts på grund av den budgetsituation USA för närvarande befinner sig i.

Att hävda att dubbelbeskattningen i Sverige inte har motsvarande samhällsekonomiskt skadliga effekter på grund av landets litenhet, det stora antalet institutionella kapitalplacerare som har lindrad eller ingen skatt på mottagen utdelning och vårt stora beroende av utländska investerare, och av de skälen inte bör slopas även här, bör kräva ett omfattande empiriskt underlag innan slutsatsen kan accepteras. Något sådant har inte enligt min uppfattning presenterats av utredningen.

Ska någon slutsats dras av den kortfattade redovisningen av skälen varför andra länder slopat dubbelbeskattningen, är det just att den i någon form diskriminerat investeringar och riskkapital.

Slopad dubbelbeskattning av investeringar i mindre företag.

Utredningen "ifrågasätter om det föreligger rimligt goda skäl" att införa en selektiv lättnad med inriktning endast på mindre företag. Detta skulle innebära en "subventionering" av sådana investeringar.

Jag anser att normen bör vara en enhetlig enkelbeskattning av risk- och lånekapital. Att tala om en subventionering av investeringar i mindre företag är därför fel när beskattningen av riskkapital i mindre företag genom åtgärden neutraliseras med beskattningen av lånekapital.

Införs enkelbeskattning endast i mindre företag innebär det som nämnts att fler investeringar blir lönsamma. Genom att fler investeringar då enligt min uppfattning kommer att genomföras skapas också förutsättningar för ökad sysselsättning. Det är precis det som är bakgrunden till utredningens uppdrag.

Ett exempel från utredningen är belysande. Avkastningskravet på en med eget kapital finansierad investering i företaget är före bolagsskatt 14 procent, efter bolagsskatt 10 procent och efter ägarskatt 7 procent. Tas t. ex. ägarskatten bort och nöjer sig ägarna fortfarande med en avkastning efter skatt på 7 procent behöver investeringen endast avkasta 10 procent före bolagsskatt i stället för 14 procent för att tillfredsställa ägarna. Investeringar som avkastar mellan 10-14 procent genomförs då.

Tas skatten på utdelning bort både för stora och små företag kan, enligt utredningen, en mekanism uppkomma som medför att den positiva effekten uteblir. En förutsättning för detta resonemang är att alternativet till att investera i småföretaget är en börsplacering, dvs att substituerbarheten är hög. Så är enligt min uppfattning inte fallet.

Tvärtom är det, som ovan nämnts, sannolikt att anta att flertalet ägare till mindre företag i första hand investerar sina pengar i dessa. Det krävs mycket starka skäl innan dessa ägare alternativt investerar sina pengar någon annanstans, särskilt under utvecklings- och uppbyggnadsstadierna. Förstahandsalternativet är att investera i det egna företaget och utveckla detta.

Att ta bort skatt på investeringar är alltså en fundamental åtgärd för att skapa utrymme för ytterligare investeringar och sysselsättning, även om det i ett första skede sker endast i onoterade företag.

I avsnittet om förhållandet mellan mindre aktiebolag och enskild näringsverksamhet skriver utredningen mot bakgrund av förhållandet att avkastning på satsat kapital i enskild näringsverksamhet som princip enkelbeskattas, medan däremot avkastning på satsat kapital i mindre aktiebolag dubbelbeskattas, att den skattemässiga kostnaden för aktiebolagsformen av detta förhållande "är begränsad eftersom en familjeföretagare i viss utsträckning i stället för att tillskjuta aktiekapital till bolaget kan låna in kapital i bolaget".

Om familjeföretagare väljer att i större omfattning låna in kapital till bolaget är dubbelbeskattningen i så fall, enligt utredningen, inte något problem förutom avkastningen på nödvändiga 100 000 kronor i aktiekapital.

Soliditetens betydelse för finansieringen av företag borde vara väl känd för utredningen. Av ägare tillskjutet lånekapital är ur andra finansiärers synvinkel inte substitut till riskkapital av den anledningen att lånekapital kan tas ur bolaget på mycket kort varsel, medan riskkapital har en helt annat permanens i bolaget. Riskkapitalet utgör enligt teorin garantin för övriga lånefinansiärer, vilket i praktiken understryks av bankernas och Finansinspektio-

nens syn på risken i lånefinansiering. Med utredningens antydning skulle soliditeten i de mindre företagen närmast sakna betydelse.

Finansiering

Ett generellt slopande av dubbelbeskattningen skulle innebära ett betydligt större intäktsbortfall på i vart fall kort sikt än nu avsatta 3,5 miljarder. Utredningens beräkningar av intäktsbortfallet för ett fullständigt slopande är, även om de synes väl utförda och med allt tillgängligt underlag, högst osäkra och till stor del beroende av vilka antaganden som görs om vinstförhållanden, förluster, utdelningsfrekvens mm i företagen. En osäkerhet ligger även däri att skattereglerna ändrats vid flera tillfällen under senare år.

När dubbelbeskattningen senast slopades 1994 var det uppskattade intäktsbortfallet omkring 7 miljarder, med halverad skatt på reavinsten. Nu antas kostnaden för den s k Lodin-Söderstenska modellen för ett generellt slopande bli omkring 16 miljarder. Den finansiella ram som finns med hänsyn tagen till tidigare förändringar i företagsbeskattningen för att generellt slopa dubbelbeskattningen utvecklas vidare i sakkunnige Lodins yttrande, vartill hänvisas. Därtill kan följande läggas.

Finansieringen skall enligt direktiven ske inom företagssektorn. Till den bör enligt min uppfattning räknas även ett antal företagsstöd och ägarnas beskattning. De sammanlagda företagsstöden uppgår totalt till omkring 50 miljarder, varav sammanlagt 35 av dessa går till jordbruks- och räntesubventioner. Med god vilja och hög ambition är min uppfattning att omkring 5-10 miljarder av dessa avsatta medel, främst bland de arbetsmarknadspolitiska stöd som ges företagen, bör kunna avvecklas för att i stället finansiera en slopad dubbelbeskattning. Härigenom skapas förutsättningar för s k riktiga jobb i stället för konstgjorda. Denna uppfattning har tidigare framförts i skrivelser till regeringen.

Detta antagande synes vinna stöd av beräkningar som för närvarande görs av docent Anders Forslund vid Uppsala universitet. Forslund utreder på uppdrag av riksdagens revisorer effekten av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Hans preliminära uppfattning är att omkring 50 procent av de arbeten som idag utförs av personer med ALU-bidrag skulle ha utförts av ordinarie arbetskraft om stödet inte funnits. Samma andel gäller för arbeten som utförs av olika slag av praktikanter. För arbeten som utförs av personer för vilka arbetsgivaren får rekryteringsstöd är andelen preliminärt närmare 100 procent. När det gäller starta eget-bidraget uppskattar

AMS själva att mellan 40-80 procent av de personer som erhåller stödet ändå hade startat företaget.

Slopas stöden innebär detta en nettobesparing med i vart fall omkring 50 procent av stödens belopp. Dessa preliminära uppskattningar stöder alltså uppfattningen att omkring 5-10 miljarder av företagsstöden bör kunna användas i syfte att skapa förutsättningar för s.k. riktiga jobb i stället för att användas till tillfälliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Utredningens uppfattning i frågan om en finansiering via företagsstöd är att det inte finns något som säger att en sådan växling är rationell. Frågan är om det ens är möjligt att visa de samband som utredningen kräver. Kraven förefaller orimliga och blir därmed passiviserande.

Departementet bör därför i stället i den fortsatta behandlingen använda företagsstöd till att "bygga på" det nu presenterade förslaget i riktning mot ett fullständigt och generellt slopande av dubbelbeskattningen på aktier.

Vikten av regler som inte diskriminerar risktagande

Mot bakgrund av det övergripande målet att generellt slopa dubbelbeskattningen är det logiskt att som ett första steg lätta dubbelbeskattningen på onoterade företag. Det är viktigt att förslaget i denna del utformas på ett strukturellt riktigt sätt så att det kan byggas på och utgöra första steget mot ett fullständigt slopande av dubbelbeskattningen.

Strukturellt slår utredningen fast två viktiga förhållanden vad avser riskneutraliteten i reglerna.

1. När det gäller reglerna för kvittning av aktieförluster pekar utredningen på att den bristande symmetrin i beskattning av vinst och förlust medför att riskfyllda investeringar i genomsnitt beskattas hårdare än investeringar med begränsad risk.
2. När det gäller riskneutralitet i reglerna för aktiva delägare och i lättnadsreglerna menar utredningen att även dessa missgynnar riskfyllda investeringar genom att lyckade utfall på riskfyllda investeringar beskattas hårdare med dessa regler utan att det finns någon kompenserande mekanism för misslyckade utfall.

Utredningens egen slutsats om det nu presenterade lättnadsförslaget är att det gynnar investeringar med låg risk framför högrisksatsningar. Lättnadsförslagets konstruktion innebär att diskri-

mineringen av riskfyllda investeringar i fåmansaktiebolag förstärks genom att skattefri avkastning endast medges upp till viss nivå.

Skälet till att utredningen inte presenterat förslag som bidrar till att förändra dessa förhållanden är att detta samtidigt skulle kunna öppna för skatteundandragande genom att lågavkastande hobbies, fastigheter och obligationer tillförs bolag och att t ex konsulter som driver sin verksamhet i aktiebolagsform därigenom skulle kunna omvandla arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster.

Enligt min uppfattning fäster utredningen väl stor vikt vid att inte skapa utrymme för eventuella arbitragemöjligheter. Dessa hänsyn tillmäts alltför stor betydelse i förhållande till vikten av en rättvis beskattning av investerare med hänsyn tagen även till risken.

Att företagsbeskattningen inte diskriminerar och hämmar risktagande är av avgörande betydelse för framväxten av företag med god tillväxtpotential, särskilt innovationsbaserade sådana. Detta gäller såväl tillverkande som tjänsteproducerande företag.

Ägare till riskfyllda verksamheter måste enligt min uppfattning följaktligen på något sätt få full marknadsmässig avkastning på investerat kapital behandlat som kapitalinkomst. Varken med nuvarande regler eller med den föreslagna utformningen av de s.k. fåmansaktiebolagsreglerna i 3:12 SIL får dessa ägare hela detta. Svensk företagsbeskattning får inte längre fortsätta att diskriminera framgångsrika företagare. Inte heller med en sådan ordning har Sverige längre råd.

Denna fundamentala fråga i ett läge när Sverige har låg tillväxt med få nya innovationsbaserade företag måste fortsättningsvis ägnas större uppmärksamhet än den utredningen nu haft tid till. Olika uppslag måste diskuteras förutsättningslöst för att få regler som tvärtom främjar risktagande i stället för att diskriminera personer som tar större risker än normalt.

En lösning kan enligt min uppfattning vara att revisorn, vilken redan i dag i revisionsberättelsen ska tillstyrka förslag till utdelning i anslutning härtill översiktligt även granskar underlaget för beräkningen av utdelningen. Utan alltför stor extra arbetsinsats borde revisorn i flertalet fall enkelt kunna kontrollera att i underlaget för beräkningen inte finns s.k. företagsfrämmande egendom, hobbies, fastigheter eller obligationer och ansamlade vinster som inte är företagsekonomiskt motiverade att ha placerade i bolaget, annat än för att få ett högre underlag för beräkning av kapitalavkastning

från bolaget. De fall där revisorn flaggat för att så kan vara fallet kan sedan närmare kontrolleras av skattemyndigheten. Regler för sk företagsfrämmande egendom i näringsverksamhet finns redan. Vidare bör i sammanhanget erinras om de regler som finns i USA för motsvarande situation vilka nämns av utredningen i avsnittet om utländsk rätt.

Att ta fram regler som kan tillämpas av revisorer och skattemyndighet bör mot bakgrund av frågans stora betydelse för finansieringen av riskfylld verksamhet inte vara omöjligt. En ensam konsult behöver t.ex. inte en likviditet i form av obligationer som uppenbart överstiger vad som kan anses företagsekonomiskt motiverat. Något av dessa kontrollorgan borde kunna tillämpa regler av detta slag för att möjliggöra en rättvis beskattning av framgångsrika företagare som tagit större risker än normalt.

Mot bakgrund av den korta tid som stått till utredningens förfogande är det positivt att utredningen medger diskrimineringen och anser att denna problemställning bör belysas närmare i ett vidare perspektiv.

Lättnadsförslaget i sig

Utredningen har utgått från nuvarande utformning av fåmansföretagsreglerna när det gällt att "fylla" de anslagna 3,5 miljarderna.

Utredningen har begränsat den lättnadsberättigade avkastningen till 65 procent av statslåneräntan för att inte öppna möjligheter för arbitrage. Jag anser att denna rädsla är överdriven. Begränsningen är olycklig då den kommer att påverka även framtida "påbyggnader" av systemet. Den bör därför undanröjas vid den fortsatta departementsbehandlingen.

Positivt är att lönesummans betydelse ökar och att den s.k. lönesummeregeln görs generellt tillämpbar både när det verkliga anskaffningsvärdet används som kapitalunderlag och när företagets värde vid utgången av 1992 utgör underlag. Likaså är det givetvis bra att den ena tröskeln för när lönesumman får räknas med i underlaget, ägarens eget löneuttag i förhållande till den bäst betalde anställdes lön, sänks från 150 till 120 procent. Utredningen anser därmed att en aktiv ägare alltid bör tjäna 20 procent mer än den bäst betalde anställde.

Jag anser att det räcker att den aktive ägarens lön undantas. Den relevanta lönesumman i sammanhanget är anställdas lön. Tröskeln bör slopas helt.

Ett större diskriminerande inslag gentemot de allra minsta företagen är även alltjämt att lön under 10 basbelopp, förutom ägarens egen lön, inte föreslås inrymmas i den lönesumma som får inräknas i kapitalunderlaget, dvs. den s.k. 10-basbeloppsregeln. Det innebär i praktiken att lönesummeregeln i inte får någon betydelse för företag med en eller två anställda förutom ägaren. Någon stimulans att öka sysselsättningen i dessa företag ges alltså inte. Tvärtom diskrimineras alltjämt de allra minsta företagen. Även denna tröskelregel är omotiverad och bör slopas.

Utredningen har övervägt att slopa 10-basbeloppsregeln men valt att höja upp procenttalet för den andel av lönen som får ingå i underlaget. Detta innebär enligt min uppfattning ett viktigt principiellt genombrott för lönesummeregeln, i de företag där ägarna kan tillämpa den.

Den avsatta finansiella ramen har av utredningen inte beräknats räcka till att föreslå både ett slopande av 10-basbeloppsregeln och en höjd andel av lönesumman till den nu föreslagna nivån. Anledning saknas emellertid att diskriminera ägare till de minsta företagen så som nu alltjämt föreslås ske. Regeln infördes av statsfinansiella skäl. Om nu syftet bakom förslaget är att främja investeringar och sysselsättning även i de minsta bolagen bör regeln slopas. Likaväl är en höjningen av procentsatsen för den skattefria utdelningen väl motiverad av skäl som ovan anförts. Departementet bör därför använda del av den ovan anvisade finansieringen till att direkt ändra förslaget innan det föreläggs riksdagen.

Vid beräkningen av lättnadsunderlaget bör, om inte utdelning som motsvarar det kapitalinkomstbehandlade utrymmet tas ut, resterande del av detta utrymme få läggas till lättnadsunderlaget. Det räcker inte att endast resterande lättnadsutrymme får sparas. I annat fall kommer lättnadsunderlaget med åren att urholkas i värde så att detta inte motsvarar anskaffningsvärdet, dvs det kapital som ägaren investerat och valt att behålla, dvs återinvestera i bolaget.

Ett alternativt riskneutralt system.

Utgångspunkten för beskattning av aktiva ägares inkomst från ett fåmansägt aktiebolag borde i princip vara att inkomst som överstiger marknadsmässig lön är kapitalinkomst, vilken följakt-

ligen bör enkelbeskattas. Sådana tankar har även presenterats inför utredningen. Principen bygger på att olika lönenormer kan fastställas för olika branscher, företagsstorlekar m m. Tar företagaren ut en lön i enlighet med normlönen är resterande inkomst kapitalinkomst.

Att få ett sådant system heltäckande för alla företagare, om kraven på precision ställs förhållandevis högt, ter sig emellertid vid en första anblick svårt. Regeln måste i så fall sannolikt kompletteras för företagare som inte passar in på någon av typfallen, kompletteras med kapitalavkastningsbaserade regler som sätter avkastningen i relation till ett kapitalunderlag i bolaget. Detta underlag bör utgöras av det faktiska egna kapitalet i bolaget med avräkning för s k företagsfrämmande egendom, om sådan finns bland bolagets tillgångar. Härmed bör avses egendom som tillskjutits i syfte att öka kapitalunderlaget eller ansamlade vinster över viss nivå som uppenbarligen borde tagits ut ur bolaget.

Detta kapitalunderlag jämte viss andel av lönesumman, vilken i vart fall inte bör vara lägre än av utredningen föreslagna 70 procent, multiplicerat med statslåneräntan + 10 procent, bör sedan alltid behandlas som kapitalavkastning. Överstiger den marknadsmässiga avkastningen på investeringar i företaget denna nivå bör även utdelning därutöver behandlas som kapitalinkomst. Den kan alltså då ifrågasättas vid taxeringen. Ett sådant system skulle skapa den efterfrågade riskneutrala beskattningen.

Det bör erinras om att utredningen i tidigare betänkande visat att den genomsnittliga avkastningen på börsaktier sedan 1920-talet varit statslåneräntan + 8 procent. Anledning saknas att anta att marknadsmässig avkastning på onoterade bolag är lägre. Tvärtom bör den i genomsnitt anses vara något högre med hänsyn till den större risk som en investering i ett onoterat bolag innebär.

Reglerna kan alltså sett ur företagarens synvinkel sammanfattas enligt följande.

1. Är lönen marknadsmässig enligt "normallönelistan" behandlas all utdelning som kapitalinkomst. Om den inte är det eller detta är tveksamt måste kapitalunderlaget och lönesumman användas som underlag, dvs
2. Beräkna kapitalbehandlad utdelning utifrån faktiska egna kapitalet + viss del av lönesumman. Finns s k företagsfrämmande egendom i bolaget ska värdet av denna dras från kapitalunderlaget.
3. Ligger utdelningen över marknadsmässig nivå kan den ifrågasättas av skattemyndigheten till den del den överstiger nivån

statslåneräntan + 10 procent beräknad på det egna kapitalet och viss del av lönesumman.

Ett system som bygger på dessa principer ger möjlighet till individuell rättvisa och har därmed förutsättningen att bli stabilt.

Även detta principförslag har presenterats för utredningen. Det har emellertid avvisats av utredningen i dess inledande konstaterande att inte ens teoretiskt går det annat än schablonmässigt att skilja arbetsinkomst från kapitalavkastning i fåmansföretag. Sannolikt är denna slutsats förhastad när problemet gått att lösa i andra länder om frågan har avgörande betydelse för utvecklingen i svenskt näringsliv.

Särskilt yttrande av experten Munck-Persson

Utredningen kommer fram till att det från ekonomisk-teoretiska utgångspunkter inte finns skäl att införa en selektiv lättnad i dubbelbeskattningen för mindre företag. Motsatsvis bör det saknas skäl att bibehålla en selektiv straffbeskattning av aktiva m fl ägare till mindre företag.

De särskilda reglerna för aktiva delägare i fåmansföretag i 3 § 12-12e mom SIL syftar till att arbetsinkomst, som en aktiv delägare tillgodogör sig i form av utdelning eller aktievinst, skall beskattas i paritet med tjänsteinkomst. De befintliga reglerna skjuter långt över målet och uppfattas av många skattskyldiga som diskriminerande. Det är framför allt två faktorer inom 3:12-reglerna som man enligt min erfarenhet reagerar mot (utöver att reglerna är så extremt krångliga att få småföretagare förstår dem).

Den ena faktorn som uppfattas som djupt orättvis är att definitionen av aktiva delägare innefattar närstående. Det finns nog viss förståelse för att barn till aktiva delägare skall behandlas på samma sätt som föräldrarna, i vart fall om barnen är minderåriga. Däremot saknar det all förankring i folks rättsmedvetande att t. ex. vuxna syskon eller föräldrar till vuxna barn inte skall kunna satsa kapital i den närståendes företag utan att straffbeskattas vid fall av utdelning eller reavinst.

För att få acceptans hos de skattskyldiga för 3:12-reglerna måste dessa ändras så att de endast omfattar aktiv delägare som i betydande omfattning själv är verksam i företaget eller i annat företag inom samma koncern. Möjligen kan också minderåriga barn, liksom make, inkluderas. Den nuvarande avgränsningen av personer som drabbas av 3:12-reglerna leder till artificiella konstruktioner av typen att två grannar satsar pengar i varandras företag i stället för i det egna eller att ett syskon till en fåmansföretagare hellre satsar i sin grannes företag än i syskonets.

Den andra faktorn som gör att berörda skattskyldiga upplever 3:12-reglerna som orättfärdiga är att det beträffande utdelning inte finns något tak för hur stort belopp som kan tjänstebeskattas och att inget samband finns med hur hög lön som faktiskt tagits ut. Regeln om hur stor del av utdelningen som skall tjänstebeskattas borde kompletteras med en regel som säger att om skälig lön har lyfts ur företaget så skall utdelningen i sin helhet kapitalbeskattas. Det finns nämligen ingen anledning att kräva att småföretagare skall ligga på högre lönenivåer än folk i allmänhet.

Jag är medveten om svårigheterna att ange vad som skulle vara skälig lön i det individuella fallet. Jag vill ändå göra ett försök att

skissera en sådan regel. Det är närmast självklart att en aktiv fåmansföretagare – under förutsättning att företaget har förmåga härtill – tar ut en lön uppgående till minst 7,5 basbelopp. Detta är gränsen för tillgodoräknande av sjukpenning- och pensionsgrundande inkomst och torde därför eftersträvas generellt. Denna gräns för tillgodoräknande av förmåner motsvarar för närvarande 271 500 kronor. Skiktgränsen för statlig inkomstskatt ligger för närvarande på 209 100 kronor. Personer med inkomst över skiktgränsen anses i den allmänna debatten vara höginkomsttagare. Man anses alltså vara höginkomsttagare redan på en betydligt lägre nivå än 7,5 basbelopp. Skäl skulle därför kunna anföras för påståendet att om en aktiv delägare i ett fåmansföretag ligger över skiktgränsen så har han tagit ut en skälig lön.

I individuella fall skulle dock en lön motsvarande skiktgränsen framstå som för låg. Även en lön motsvarande 7,5 basbelopp kan i vissa fall framstå som väl låg. För att knyta an till utredningens förslag till lättnadsregler skulle man kunna hävda att om en aktiv fåmansföretagare tar ut en lön motsvarande det *högsta* av antingen 120 procent av den högsta lön som betalts till någon anställd eller 10 basbelopp, så har han tagit ut skälig lön.

Under förutsättning att sådan skälig lön tagits ut borde all utdelning och all reavinst kapitalbeskattas. Om 3:12-reglerna byggdes upp enligt denna modell skulle reglerna med stor sannolikhet vinna acceptans hos de flesta skattskyldiga. Dessutom skulle man undvika en rad krångliga detaljer i de nuvarande reglerna.

Utredningens förslag till lättnadsregler tar i huvudsak sin utgångspunkt i de nuvarande 3:12-reglerna. Eftersom 3:12-reglerna emellertid inte i sig är neutrala utan innefattar ett betydande mått av straffbeskattning för aktiva delägare och deras närstående, är utgångspunkten felaktig. Enligt min uppfattning måste man först i möjligaste mån göra 3:12-reglerna mindre diskriminerande innan man ens kan börja tala om en selektiv lättnad för mindre företag. Utredningens förslag innefattar enligt min mening ingen lättnad för aktiva fåmansföretagare, utan endast ett försök att minska effekterna av 3:12-reglerna. För passiva delägare innefattar förslaget dock en reell lättnad.

Beträffande utredningens förslag vill jag i övrigt invända mot att det är komplicerat och därmed ytterligare försvårar för ägare av mindre företag att överblicka sin ekonomi och att själva deklarera. Vidare kan jag inte se något rimligt skäl att behålla den s. k. takregeln i fråga om beräkning av löneunderlaget (3 § 12d mom andra stycket 2 sista meningen i den föreslagna lydelsen).

Särskilt yttrande av experten Virin

Jag ansluter mig till det särskilda yttrande som Sven Olof Lodin avgivit. Vad särskilt beträffar frågan om kvittning av aktieförluster anser jag att utredningen överdriver riskerna med en kvittning av noterade mot onoterade aktier. Det är mycket angeläget att behandlingen av vinster och förluster så långt som möjligt är fullt symmetrisk. De restriktioner som föreslås behållas – liksom principen om begränsning till 70 % av värdet av förluster och kapitalkostnader – gynnar endast dem som har resurser att parera effekterna av reglerna och upplevs som orättvisa av dem som drabbas. Ett sådant inslag i skattesystemet verkar demoraliserande.

Direktiven

Sammanfattning av uppdraget

Genom tilläggsdirektiv uppdras åt 1992 års företagsskatteutredning (Fi 1992:11) att utreda en lättnad i den ekonomiska dubbelbeskattningen av aktiebolagens vinster. Uppdraget gäller i första hand ett generellt system med en lättnad på företagsnivå. Ett företag skulle i ett sådant system från bolagsskatten helt eller delvis avräkna den skatt som betalas i Sverige på utdelning från företaget och på reavinster på aktier eller andelar i företaget.

Finner utredningen att ett sådant generellt avräkningssystem inte bör införas, skall utredningen i stället lämna förslag till en selektiv lättnad för mindre företag.

Arbetet skall bedrivas med inriktning på att utredningens förslag skall kunna genomföras med verkan fr.o.m. inkomståret 1998.

Bakgrund

Beskattningen av aktiebolagen och dess ägare har diskuterats intensivt under senare år. Särskilt gäller detta frågan om ekonomisk dubbelbeskattning, dvs. att avkastningen på det egna kapitalet i aktiebolag beskattas såväl i bolaget (bolagsnivå) som hos ägarna (ägarnivå). Samma gäller i fråga om ekonomiska föreningar och deras medlemmar. Den ekonomiska dubbelbeskattningen av avkastningen på eget kapital ställs ofta mot att avkastningen på inlånat kapital enbart beskattas hos långivarna. Huruvida dubbelbeskattningen är ett ekonomiskt problem kan dock inte avgöras genom en enkel uppräkning av i hur många led olika slag av inkomster beskattas. I stället fordras en analys av de ekonomiska verkningarna av de olika skatterna, bolagsskatten och skatten på utdelningar, reavinster och räntor.

Diskussionen om dubbelbeskattningen brukar i första hand handla om beskattningen av utdelade vinster. I ekonomiskt

avseende är dock skattebehandlingen av kvarhållna vinster av lika stort eller t.o.m. större intresse. Det handlar här om på vilket sätt och på vilka villkor företagen finansierar sina nyinvesteringar; med nyemitterat kapital, med kvarhållna vinstmedel eller med lån.

Under senare år har reglerna för beskattningen av såväl företagen som deras ägare förändrats vid flera tillfällen.

Med ursprung i en förordning från 1960 fanns tidigare det s.k. Annell-avdraget. Avdraget innebar en rätt för aktiebolag att göra avdrag för utdelningar på nyemitterat kapital. För avdragsrätten gällde olika kvantitativa begränsningar. Genom olika regler sökte man också åstadkomma, om än schablonmässigt, att avdrag skulle ges enbart i de fall, där utdelningsmottagaren var skattskyldig för utdelningsinkomster.

Som ett komplement till Annell-avdraget infördes ett särskilt avdrag för utdelningar på icke börsnoterade aktier i början av 1980-talet. År 1984 infördes en lättnad i dubbelbeskattningen även för kooperativa ekonomiska föreningar i form av avdragsrätt för föreningen för utdelning på medlemsinsatserna (insatsutdelning). Liksom för Annell-avdraget gällde i bägge fallen vissa kvantitativa begränsningar.

Såväl Annell-avdraget som det särskilda avdraget för icke börsnoterade aktier samt avdraget för insatsutdelning infördes och fungerade i en miljö med smalt skatteunderlag (skattebas) och höga skattesatser.

Utredningen om reformerad företagsbeskattning föreslog att Annell-avdraget, det särskilda avdraget för utdelningar på icke börsnoterade aktier och avdraget för insatsutdelning skulle avskaffas (SOU 1989:34). Samtidigt föreslogs en ny reserv, skatteutjämningsreserven (surv), som genom sin koppling till det egna kapitalet i företagen innebar en lättnad vid beskattningen av såväl nyemitterat kapital som kvarhållen vinst. I det fortsatta lagstiftningsarbetet under skattereformen omprövades Annell-avdraget och avdraget för insatsutdelning och riksdagsbeslutet i juni 1990 innebar att dessa avdrag behölls.

Frågan om dubbelbeskattning prövades på nytt av 1992 års företagsskatteutredning (dir. 1992:61 och dir. 1992:94). Ett betänkande presenterades sommaren 1993 (SOU 1993:29) med ett förslag till lättnad på ägarnivå som innebar att endast halva beloppet för såväl utdelningar som reavinster skulle tas upp till beskattning. Avdraget för insatsutdelning i kooperativa ekonomiska föreningar skulle behållas enligt förslaget.

I den lagstiftning som följde hösten 1993 avveks dock från förslaget genom att utdelningsinkomster med tillämpning för

inkomståret 1994 blev helt skattefria. Samtidigt avskaffades Annell-avdraget och avdraget för insatsutdelning. Vidare gjordes flera andra justeringar i bolagsskatten som innebar en något bredare skattebas, där surven ersattes med periodiseringsfonder, och en något sänkt skattesats. Sammantaget medförde 1993 års beslut sänkt skatt för företagens ägare som delvis finansierades med ett höjt skatteuttag på företagen.

Genom lagstiftning hösten 1994 återtogs 1993 års beslut med tillämpning från och med inkomståret 1995. Såväl utdelningar som reavinster på aktier och andelar blev i sin helhet skattepliktiga. Reglerna på företagsnivå förändrades dock inte. Detta innebar dels att varken Annell-avdraget eller avdraget för insatsutdelning återinfördes, dels att uttaget av bolagsskatt kom att ligga på en högre nivå än vad som följde av 1991 års regler, bl.a. som en följd av begränsningarna av reserveringsmöjligheterna. I den aktuella propositionen (prop. 1994/95:25) aviserades dock en framtida sänkning av skatteuttaget på företagsnivå med två miljarder kronor (fr.o.m. år 1997). Regeringen har senare återkommit till denna fråga, senast i 1995 års reviderade finansplan, där frågan om att rikta lättnaden mot små och medelstora företag aktualiserades. I en remiss som nyligen överlämnats till Lagrådet har regeringen lämnat dels ett förslag om tidsbegränsad skattereduktion för privatpersoners investeringar i onoterade aktiebolag, dels förslag om återinförande av utdelningsavdraget för insatsutdelning.

Utgångspunkter för uppdraget

De senaste årens utveckling på företags- och kapitalskatteområdet har varit mycket turbulent. Detta är olyckligt. Det finns ett starkt behov av stabila villkor för sparande och investeringar, där besluten, särskilt vad gäller investeringar, i sig präglas av en ofrånkomlig osäkerhet. Instabila skatteregler innebär en tillkommande osäkerhet med de negativa realekonomiska konsekvenser detta medför. Det finns därför anledning att göra nya ansträngningar att finna stabila regler. En förutsättning för stabila regler är att positiva effekter på företagens investeringar och tillväxt förenas med ett godtagbart fördelningspolitiskt utfall. Detta aktualiserar en rad bedömningar och överväganden.

En första utgångspunkt är att den svenska kapitalmarknaden är starkt integrerad med de internationella kapitalmarknaderna. Detta innebär att avkastningskravet på investeringar i Sverige i hög grad är bestämt av priserna, dvs. räntor och aktiekurser, på dessa

kapitalmarknader. Detta gäller i första hand marknaden för lånekapital men också marknaden för riskkapital i och med att aktier i svenska företag i växande omfattning är föremål för internationell handel.

Av den svenska kapitalmarknadens öppenhet mot utlandet följer en avgörande skattepolitisk distinktion: I en öppen ekonomi som den svenska är det i första hand beskattningen av företagen som påverkar investeringarna. Däremot påverkar beskattningen av företagens ägare och långivare genom skatten på aktier, bankmedel och obligationer främst sparandets sammansättning medan effekterna på investeringarna är mer begränsade. Detta förhållande har också betydelse för valet av lättnad i den ekonomiska dubbelbeskattningen. I ett tillväxtperspektiv, där intresset fokuseras på att främja investeringar i Sverige, finns skäl att föredra lättnader genom ett sänkt skatteuttag på bolagsnivån framför lättnader i ägarbeskattningen.

Förordet för lättnader på bolagsnivå gäller i första hand för en ekonomi med stor öppenhet mot omvärlden. I en mer sluten ekonomi råder ett starkare samband mellan sparande och investeringar. Om så är fallet blir lättnader på bolags- och ägarnivå mer likvärdiga vad gäller de ekonomiska verkningarna.

I ovanstående beskrivning av de grundläggande mekanismerna betonas starkt den svenska kapitalmarknadens öppenhet. Detta är i första hand relevant för större företag med tillgång till de internationella kapitalmarknaderna.

Det kan hävdas att små och medelstora företag inte har samma tillgång till den internationella kapitalmarknaden som större, börsnoterade företag. I vissa situationer kan dessa företag anses utsatta för ransonering på kapitalmarknaden, ett förhållande som kan föras tillbaka till olika slag av brister i externa aktieägares information om dessa företag. Sådana informationsbrister kan innebära att dessa företag i vissa situationer ställs inför högre avkastningskrav än större företag.

Tendenserna till en uppdelning av den svenska kapitalmarknaden innebär emellertid inte att små och medelstora företags kapitalförsörjning och de avkastningskrav dessa möter är oberoende av avkastningskraven på den "internationaliserade" delen av den svenska kapitalmarknaden. Ur en kapitalplacerares synvinkel är sparande i mindre företag ofta ett alternativ till sparande i börsaktier, om än typiskt sett mer riskfyllt. Särskilt gäller detta för externa ägare, medan huvudägare och entreprenörer kan göra en annan värdering, där sparande i börsaktier är mindre aktuellt.

En placerares värdering av sparande i börsaktier jämfört med sparande i mindre företag blir central vid bedömningen av vilka effekter olika former av lättnader får på investeringarna i dessa företag.

Först kan konstateras att en lättnad på företagsnivå får entydigt positiva effekter på benägenheten att investera i såväl stora som små företag. Vad gäller lättnader på ägarnivå är det nödvändigt att skilja mellan generella lättnader och sådana lättnader som begränsas till ägare av mindre företag.

I den proposition som föregick 1994 års regler (prop. 1993/94:50) konstaterades att en lättnad på ägarnivå som omfattar börsaktier får begränsade effekter på investeringar i börsnoterade företag. Efter en temporär höjning av börskursen sker en återgång till den ursprungliga nivån. Under och genom denna anpassning ökar andelen svenskägda aktier. Detta är den huvudsakliga effekten medan investeringarna lämnas opåverkade.

För mindre företag medför den reducerade skatten på utdelningar och reavinster, isolerat sett, att avkastningskraven på investeringar i dessa företag sjunker. Denna effekt motverkas dock till betydande del om potentiella placerare i dessa företag uppfattar placeringar i börsaktier som ett alternativ.

En lättnad på ägarnivå som omfattar placeringar i börsaktier leder till en högre avkastning efter skatt på börsaktier. Om placeringar i börsaktier är ett fullgott alternativ till placeringar i mindre företag medför detta ett höjt avkastningskrav på placeringar i de senare företagen. Detta höjda avkastningskrav förtar effekten av skattelättnaden på utdelningar och reavinster på aktier i de mindre bolagen. I likhet med vad som konstaterades gälla för de stora bolagen kommer avkastningskraven på realinvesteringar i mindre företag inte att sjunka.

1993 års beslut att införa en generell lättnad på ägarnivå kan kritiseras mot ovanstående bakgrund. Mot högst osäkra positiva effekter på investeringar i såväl stora som små företag kan ställas den entydiga skattelättnaden för ägarna av särskilt börsaktier.

Genom 1993 års beslut reducerades skatten på reavinster. En modell där lättnaden på utdelad vinst skulle läggas på företagsnivå medan lättnaden på kvarhållen vinst skulle åstadkommas genom en reducerad skatt på reavinster hos ägarna har i huvudsak samma verkningar som 1994 års regler. Detta följer av att kvarhållen vinst storleksmässigt överstiger utdelad vinst. En sådan blandad modell är därför inte aktuell.

För en selektiv lättnad på ägarnivå, dvs. med begränsning till ägare av mindre företag, är situationen delvis annorlunda jämfört

med en generell lättnad på ägarnivå. En selektiv lättnad påverkar varken börsföretagen eller deras ägare. Detta gäller såväl företagens realinvesteringar som avkastningen efter ägarskatter på börsaktier.

Det förhållandet att avkastningen efter skatt på börsaktier inte påverkas av en lättnad på ägarnivån för mindre företag innebär att avkastningskravet på investeringar i mindre företag kommer att sjunka genom den reducerade skatten på utdelningar och reavinster. En selektiv ägarlättnad kan följaktligen i högre grad ge positiva realekonomiska effekter än en generell lättnad på ägarnivån. Liknande effekter kan också uppnås genom en selektiv lättnad på bolagsnivån.

Om positiva investeringseffekter skall förenas med de fördelningspolitiska önskemålen kvarstår således tre alternativ: en generell lättnad på bolagsnivå och en selektiv lättnad som kan läggas antingen på företags- eller ägarnivå. Inför valet mellan dessa alternativ krävs ytterligare överväganden.

En första fråga gäller den önskvärda omfattningen av en framtida reform. För de stora företagen gäller att investeringsvillkoren vid en internationell jämförelse är goda, trots den skärpning av företagsbeskattningen som skedde genom 1993 års beslut. Behovet av förbättringar är större vad gäller de små företagen av de skäl som tidigare anförts, nämligen att dessa företag i vissa situtioner är utsatta för ransonering på kapitalmarknaden.

Samtidigt är det av olika skäl önskvärt att skattereglerna så långt möjligt är gemensamma för olika slag av företag. Därigenom undviks de gränsdragningsproblem, tröskeleffekter och snedvridningar som är förenade med selektiva lättnader. Förekomsten av gränsdragningsproblem och tröskeleffekter, vars omfattning är svår att bedöma på förhand, innebär en risk för att fastlagda regler inte blir stabila. Det är en situation som det är högst angeläget att undvika.

En andra fråga gäller de budgetmässiga förutsättningarna för en reform. Reserven om två miljarder kronor får bedömas som helt otillräcklig som finansiering av en generell lättnad. Kraven på sanering av de offentliga finanserna utesluter ofinansierade skattesänkningar. En generell lättnad måste därför kombineras med balanserande inkomstförstärkningar. Denna tillkommande finansiering bör ske inom ramen för företagsbeskattningen. Detta medför att alternativet med en generell lättnad förutsätter en omprövning av andra inslag i företagsbeskattningen. En sådan omprövning aktualiseras även av andra skäl (se beskrivningen av uppdraget).

En tredje fråga gäller huruvida de olika formerna av lättnader är förenliga med våra internationella åtaganden och hur de olika modellerna kommer att fungera i en ekonomi med avreglerade kapitalmarknader. Det handlar här bl.a. om förenligheten med ingångna dubbelbeskattningsavtal samt om möjligheten att undvika att förlora skatteunderlag till utlandet.

Övervägande skäl, särskilt önskemålet om generella och stabila regler, talar för att den fortsatta prövningen i första hand skall inriktas mot alternativet med en generell lättnad på företagsnivå. Om man finner att detta inte är en framkomlig väg aktualiseras alternativet med en selektiv lättnad, riktad mot de mindre företagen.

Uppdraget

Mot bakgrund av det anförda uppdras åt 1992 års företagsskatteutredning att pröva möjligheten och lämpligheten av att införa en generell lättnad i dubbelbeskattningen på företagsnivå.

Traditionellt har lättnader på företagsnivå i likhet med det svenska Annell-avdraget tagit form av avdrag för utdelad vinst. En avdragsmodell har emellertid vissa nackdelar i förhållande till utlandet och innebär bl.a. risker för förlust till utlandet av skatteunderlag utan balanserande positiva effekter på investeringar i Sverige. Det är därför inte aktuellt att införa ett generellt avdragssystem.

I den allmänna debatten har på senare tid presenterats en modell för en generell lättnad på företagsnivå som innebär en möjlighet att undvika avdragsmodellens nackdelar. Modellen innebär att företagen vid betalningen av bolagsskatt får tillgodoräkna sig de skatter som obegränsat eller begränsat skattskyldiga betalat i Sverige på utdelningar och reavinster.

Uppdraget bör ta sin utgångspunkt i den modellen. Uppdraget gäller alltså en lättnad i form av en rätt för företaget att från bolagsskatten helt eller delvis avräkna den skatt som betalats i Sverige på utdelning från företaget och på reavinster på aktier eller andelar i företaget.

En sådan modell aktualiserar en lång rad komplicerade överväganden av såväl ekonomiskt som tekniskt slag. En fråga är t.ex. om det är lämpligt att låta ett företags skattebelastning vara beroende av ägarkretsen. Modellen måste även, som redan framhållits, prövas ingående i ett internationellt perspektiv.

Ett avräkningssystem på företagsnivå ger anledning att ompröva vissa inslag på företagsskatteområdet av såväl systematiska som budgetmässiga skäl. Detta gäller t.ex. systemet med periodiseringsfonder, som ju bl.a. innebär en lättnad i beskattningen av vinst som hålls kvar i företaget. En minskning eller ett slopande av periodiseringsfonderna aktualiserar liksom andra minskningar av reserveringsmöjligheter i sin tur behov att överväga förlustutjämning bakåt i tiden.

Ett annat betydelsefullt område som kan påverkas är de regler som skall förhindra kedjebeskattning inom företagssektorn. Ytterligare ett exempel på områden som påverkas på ett avgörande sätt är skatteregler vid omstruktureringar av företag. Hithörande frågor omfattas redan av Företagsskatteutredningens uppdrag (dir. 1993:54).

Skulle utredningen finna avgörande hinder mot att införa en generell modell med avräkning på företagsnivå eller att ett sådant system, med hänsyn till t.ex. komplexiteten, inte lämpligen bör införas skall utredningen i stället utreda och lämna förslag till en selektiv lättnad med inriktning på de mindre företagen. En lättnad på företagsnivå bör därvid prioriteras men en lättnad på ägarnivå kan i ett selektivt system – till skillnad från i ett generellt system – vara ett alternativ.

Redovisning av uppdraget m.m.

Utredningen bör samråda med Skattekontrollutredningen (Fi 1995:05).

Utredningen skall bedriva sitt arbete med inriktning på att förslag om en lättnad i dubbelbeskattningen kan leda till lagstiftning hösten 1997 med tillämpning fr.o.m. inkomståret 1998. Tiden för att redovisa utredningens arbete med skatteregler vid omstruktureringar förlängs till utgången av år 1997.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.
111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

FRITZES

FRITZES KUNDTJÄNST: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-20 50 21, TELEFON: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20345-6
ISSN 0375-250X