

SKATTENYTT

OFFICIELLT ORGAN FÖR TAXERINGSNÄMNSORDFÖRANDENAS RIKSFÖRBUND

Nr 12 1978

Lagstadgad begränsning av ränteavdragsrätten i Finland

Av professorn Edward Andersson, Helsingfors

Allmänt

Ränta har sedan inkomstbeskattningens begynnelse godtagits som avdrag vid beskattningen i alla länder, vilkas skattesystem jag känner till. Motiveringen härför har väl varit, att ränteutgiften belastar den skattskyldiges ekonomi. Den som förtjänar 50 000 men måste betala 3 000 i räntor, har mindre skatteförmåga än den som förtjänar 50 000 utan ränteutgifter. Denna motivering är självfallet fortfarande giltig.

Under de senaste 10—15 åren har man emellertid allt oftare fått höra krav på begränsning av ränteavdragsrätten. Som motivering har kunnat anföras t ex, att ränteavdraget gynnar dem, som har förmånen (t ex inflationsvinst) att kunna ta upp lån, eller att ränteavdraget gynnar höginkomsttagare, (eftersom det p g a marginalskatten minskar hans skatt mer än en låginkomsttagares skatt). Till det förra argumentet kan sägas, att den primära syndabocken är inflationen, medan det senare argumentet kan bemötas med, att skattelagstiftaren har utgått från mätning av skatteförmågan *efter* vissa utgifter och att ränta är en sådan "godkänd" utgift. Den skattskyldige skall alltså inte behöva betala skatt på sina ränteutgifter.

Mer än dessa invändningar torde dock den alltför låga schablonmässiga beskattningen av vissa inkomsttyper ha medfört ett tryck mot ränteavdragsrätten. Om en person har lånat mycket pengar för att köpa t ex en bostad, men "bostadsförmånen" inte schablonbeskattas enligt den reella räntefoten utan mycket lägre, innebär ränteavdraget en skattesubsidie för boendet. Denna synpunkt kan knappast bestridas, men frågan är om ränteavdragsrätten är

den rätta syndabocken och om problemet kan lösas rättvist genom begränsning av ränteavdragsrätten. Om "bostadsförmånen" beskattades enligt samma ränta som betalats på bostadslånet, skulle slutresultatet bli ekonomiskt korrekt. Men lagstiftaren är av förståeliga skäl inte villig att beskatta bostadsförmån så strängt. Och har lånet tagits för att skaffa sådan egendom, som inte ger skattepliktig inkomst, t ex tavlor eller frimärken, är det ännu lättare att förstå invändningarna mot ränteavdragsrätten. Även här vore det teoretiskt rätta remediet beskattning av förmånen, något som dock är praktiskt omöjligt.

I Finland infördes från början av 1975 en lag om begränsning av ränteavdragsrätten. I de andra nordiska länderna har planer på ränteavdragsbegränsningar varit aktuella alldeles nyligen, utan att tillsvidare ha lett till lagstiftning. I detta läge kan det vara av intresse att ta del av de erfarenheter vi har haft i Finland av denna lagstiftning, både i dess beredningsskede och i dess tillämpning i rättspraxis.

Jag måste begynna med att konstatera, att räntor på bankdepositioner och på statsobligationer varit skattefria i Finland under nästan hela efterkrigstiden. Ändamålet har varit att i ett kapitalfattigt land gynna sparandet. Skattefriheten har gått så långt, att det inte ens funnits deklarationsplikt rörande de skattefria depositionerna/obligationerna och deras räntor. Då ränteavdragsrätten varit obegränsad, är det inte ens osannolikt, att vissa skattskyldiga tagit upp lån för att inköpa skattefria obligationer och erhållit avdrag för låneräntorna. Detta förfarande kunde, ifall det förekom, vara helt oproportionerligt förmånligt och i diskussionen om eventuell begränsning av ränteavdragsrätten rådde ingen oenighet om dessa fall. Det skall också nämnas, att vi genom en lag 1953 gynnade bostadsproduktionen genom att göra hyresintäkterna av nya egnahem och aktielägenheter, som uppfyllde vissa krav, och bostadsförmån av dem skattefria för ett visst antal år. Syftet med denna lagstiftning uppnåddes, i det att allmänhetens medel kanaliserades till bostadsproduktionen och bostadsbristen minskade. Man märkte dock snart, att förmånerna var mycket stora för placerare och att särskilt de, som kunde låna upp mycket pengar och placera dem i skattefria bostäder samt fick göra fullt ränteavdrag, kunde snabbt öka sin förmögenhet. Detta ledde till ett speciellt undantagsstadgande, som vägrade ränteavdrag på lån, vilka upptagits för att i placeringssyfte anskaffa skattefria bostäder. Skattelättnaderna för bostadsproduktionen upphävdes dock 1966.

I diskussionen, som i Finland ledde till lagen om begränsning av ränteavdrag vid beskattningen, anfördes alla ovan antydda och en mängd andra argument. Det är klart att i ett land med notorisk penningknapphet och svårighet att få kredit den som fått lån i en viss mening står i en privilegierad ställning. Detta gäller särskilt om låneräntan på grund av inflationen är mycket låg eller negativ. Användningen av indexklausuler vid lån var vanlig i Finland fram till

1968, då den förbjöds i lag som ett led i "eftervården" av 1967 års devalvering. Förbudet berodde i sin tur på att man ansåg indexvillkoren främja inflationen. Men 1970-talets snabba inflation medförde trots en hög låneräntenivå att lån utan indexvillkor blev kanske ännu förmånligare än tidigare. Detta gav ökat stöd för kraven på begränsning av ränteavdragsrätten, ty man såg i begränsningen ett sätt att minska låntagarens inflationsfördel.

Den finska lagens innehåll

Vid tillkomsten av den finska lagen om begränsningar i ränteavdragsrätten rådde politisk enighet om två saker, nämligen att begränsningar var befogade ifråga om räntor på gäld upptagen för att finansiera anskaffning av (enligt speciallag) skattefria tillgångar och att begränsningarna inte kunde gälla ränta på gäld inom näringsverksamhet (rörelse och yrke) samt gårdsbruk (jord- och skogsbruk). Att vägra ränteavdrag inom rörelse vore väl det effektivaste och snabbaste sättet att strypa företagsamheten och även inom jord- och skogsbruket är kredit ett normalt led i verksamheten. Avsikten med lagen var inte att förhindra sådan verksamhet och lagen har inte heller tolkats så, att följderna skulle ha blivit denna. Men gränsfall finns och de har orsakat stora svårigheter i praxis.

Det fanns inga utländska förebilder att gå efter, då den finska lagen om begränsning av ränteavdrag skulle stiftas. Något omfattande förarbete gjordes inte heller, utan lagförslaget skrevs av tjänstemän på kort tid. Vissa brister beror helt säkert på detta. Vid lagens tillkomst var man dock ense om, att begreppen rörelse och yrke var något för snäva för att korrekt beskriva den verksamhet, på vilken begränsningarna i ränteavdragsrätten inte skulle tillämpas. I lagen infördes därför begreppet "annan förvärvsverksamhet"; även räntor hänförande sig till sådan annan förvärvsverksamhet är utan begränsningar avdragbara. Uttryckligen användes i lagtexten uttrycket räntor "som hänförs sig till" näringsverksamhet, gårdsbruk och annan förvärvsverksamhet, i stället för uttrycken räntor, som "beror av", "orsakas av" eller något annat snävare uttryck. Avsikten med detta är enligt propositionen, att även ett indirekt samband mellan lånet och verksamheten är nog för att garantera fullt ränteavdrag. Man konstaterar bl a, att då en enskild rörelseidkare ostriktigt får avdrag för räntor på lån, som han upptar för rörelsen, så får inte de, som bedriver rörelse i bolagsform, ställas i sämre ställning. De måste alltså få avdrag för all ränta på lån, som de upptar för att finansiera det egna bolagets verksamhet, t ex genom aktiekapital eller andra aktionärstillskott eller -lån. Det skall alltså inte vara nödvändigt för bolaget att låna i eget namn, utan även aktieägaren/delägaren skall kunna låna för att finansiera bolaget. I praxis har dock just dessa fall orsakat många svårigheter, beroende på att skattemyndigheterna haft svårt att förstå lagstiftarens utgångspunkt, att la-

gen inte fick förhindra eller försvåra företagsamheten eller skapa bristande neutralitet ifråga om dess metoder.

Då en person med lånade medel av sina släktingar köpte aktiemajoriteten i ett familjebolag för att överta VD-posten, ansågs ränteavdragsbegränsningarna inte tillämpliga (HFD 1976 II 531). Detsamma gällde även i ett fall, då den köpta aktieposten var en minoritetspost, men den skattskyldige skulle överta VD-posten och hon jämte sin far ägde aktiemajoriteten (centralskattenämnden CSN 1977:34). Likaså kunde en huvudaktionär/VD utan begränsning i ränteavdragsrätten ta upp lån för att bygga fabriks- och personalbyggnadsfastigheter, vilka han uthyrde till sitt bolag, samt för att avkorta sin skuld till bolaget (HFD 1976 II 532). Och då en enskild rörelse ombildats till aktiebolag, men ägaren undantagit företags fastighet (som uthyrdes till det nya bolaget) jämte därtill hörande lån, tillämpades inte begränsningarna i ränteavdragsrätten (HFD 7. 9. 1976/3197).

Begreppet annan förvärvsverksamhet har i rättspraxis ställts på sin spets ifråga om innehav av aktier. Ägande av en större hyresfastighet eller aktiestocken i ett fastighetsaktiebolag har utan tvekan ansetts som annan förvärvsverksamhet och berörs därför inte av ränteavdragsbegränsningen. I Finland är emellertid bostadsaktiebolaget den normala formen för placeringar i lägenheter. Frågan har då gällt, hur många lägenheter den skattskyldige måste äga för att han skall anses driva "annan förvärvsverksamhet", i motsats till placering. Även om det inte tydligt utsades i lagen eller propositionen, var det nämligen "placeringarna" lagstiftaren ville komma åt. I praxis har uthyrning av tre aktielägenheter ansetts utgöra annan förvärvsverksamhet (HFD 1976 II 530), medan avseende inte tycks ha fästs vid lägenheternas storlek. (I det nya fallet HFD 21.8.1978/3443 har gränsen rentav satts vid två uthyrda lägenheter). Denna praxis har rönt mycken kritik och det har hävdats, att uthyrning av några lägenheter inte kan betraktas som förvärvsverksamhet. Själv delar jag inte denna uppfattning, men konstaterar att vi här har ett problem, som lagstiftaren inte kunnat förutse.

Medan låntagning för att finansiera ett eget familjebolag ansetts hänföra sig till rörelse, har låntagning för att köpa börsaktier ansetts falla under lagens begränsande bestämmelser (HFD 1975 II 544). Detta är helt motiverat med hänsyn till att lagen tillkom som en följd av börskursstegringen under 1972—73, då börsspekulation kunde ge rätt stora vinster. En annan sak är att börindex i Finland idag står på bara drygt hälften av noteringen i slutet av 1973; under sådana förhållanden och med hög marginell inkomst- och förmögenhetsskatt torde börsspekulation vara rätt ointressant och den omöjliggörs effektivt av ränteavdragsbegränsningen.

Bostadsaktiebolag anses i Finland inte driva rörelse. Enligt min mening är det dock klart, att deras verksamhet kan rubriceras som annan förvärvsverksamhet. För att undvika oklarhet ifråga om bostadsaktiebolagens rätt att av-

dra alla räntor intogs emellertid i lagen ett uttryckligt stadgande härom. Detta stadgande har dock i sin tur givit anledning till vissa olyckliga e contrario-slutsatser, först och främst slutsatsen att lagen i och för sig är tillämplig på aktiebolag. Enligt min mening hade det legat mycket nära till hands att anse, att alla aktiebolag driver något slags förvärvsverksamhet och att lagen alltså gäller bara fysiska personer. Men den slutsatsen har man inte dragit i rättspraxis.

Problemen har då kommit att gälla holdingbolagen, vilka inte a priori ansetts driva näringsverksamhet eller ens annan förvärvsverksamhet. Då en privatperson inte får fullt ränteavdrag för räntor på sina placeringar i börsaktier, var det rätt logiskt att tillämpa samma princip på ett holdingbolag, som enbart investerade i börsaktier (HFD 1977 II 562). Men då en privatperson, som köper aktiemajoriteten i ett familjebolag för att genom det driva rörelse, får avdrag för alla räntor på sina lån (se ovan), borde samma princip i neutralitetens och logikens namn gälla även ett holdingbolag, som för lånade medel köper aktiemajoriteten i ett familjebolag. Den slutsatsen har man dock inte dragit, utan man har ansett holdingbolaget som en placerare, som inte ens driver "annan förvärvsverksamhet" (HFD 9. 5. 1978/2108). Jag finner denna ståndpunkt felaktig och tror att senast den nya finska aktiebolagslagens ikraftträdande 1. 1. 1980 tvingar HFD att tänka om. Då ABL gör holdingbolaget till koncernmoderbolag för ett eller flera rörelsedrivande företag, är det svårt att anse att holdingbolagets verksamhet inte "hänför sig till näringsverksamhet". Uppenbart är att dessa frågor ännu inte fått sin definitiva lösning i rättspraxis.

De räntor, som inte hänför sig till förvärvsverksamhet, få avdras bara upp till 5 000 mk per år. Om gängse ränta antas vara 9—10%, betyder detta alltså, att inga avdragsbegränsningar drabbar den, som har lån upp till ca 55 000 mk (= ca 60 000 skr). En dylik undre gräns är självfallet nödvändig för att inte taxeringsarbetet skall belastas av ett stort antal sakligt obetydliga fall. Den som inte tar upp mer än ca 55 000 mk i lån för hushållsutgifter, studier, inköp av bil, båt, sommarvilla eller för semesterresor eller andra personliga behov eller för placering i aktier, drabbas alltså inte av den nya prohibitiva lagstiftningen. Men så snart den årliga räntan överstiger 5 000 mk, är den överskjutande delen inte avdragbar.

Begränsningen gäller också lån, som upptagits för betalning av skatter utanför förvärvsverksamhet. Detta har varit speciellt fatalt under 1976—77, då många skattskyldiga (särskilt familjeföretagare) pga en förhöjd förmögenhetsskatt har beskattats långt utöver sina inkomster. Avdragsbegränsningen försvårar också generationsskifte i familjeföretag, där lån ofta måste upptas för att betala arvsskatten och lösa ut medarvingar. På denna punkt är kanske en lagändring att vänta.

Det är att märka att nyssnämnda 5 000 marks gräns för ränteavdraget inte

gäller räntor på lån för anskaffning eller grundreparation av egen eller familjens stadigvarande bostad. Här finns nämligen en särskild 15 000 marks gräns stadgad. Den skattskyldige kan samtidigt utnyttja 15 000 marks gränsen för sina bostadslån och 5 000 marks gränsen för sina helt okvalificerade lån. Uppställandet av en särskild förmånligare avdragsbegränsning för räntor på lån för egen bostad är en naturlig följd av att väldigt många skattskyldiga har varit tvungna att ta upp sådana lån för att överhuvud få en egen bostad. De senaste årens finska politik har dessutom klart gått ut på att sänka bostadskostnaderna. Vägrat ränteavdrag även för små bostadslån skulle ha stått i klar konflikt med denna linje. Då 15 000 marks ränteutgifter motsvarar 150—200 000 marks bostadslån, kan man kanske även säga att några lyxvillor eller -lägenheter inte kan köpas för ett sådant belopp.

Inkomsten av villor i eget bruk och egna bostadsaktielägenheter beskattas i Finland enligt en mycket lindrig måttstock. Den s k bostadsinkomsten bestäms till 3% av fastighetens resp bostadsaktielägenhetens taxeringsvärde till den del detta överstiger 150 000 mk. För de första 150 000 mk utgår alltså ingen inkomstskatt. Räntorna får, till den del de är avdragbara, avdras även från den skattskyldiges andra inkomster än bostadsinkomsten. Sålunda blir bostadsinkomsten ofta i realiteten negativ. Tänker vi oss att den skattskyldige för eget bruk köpt en 140 m² stor aktielägenhet för 300 000 mk och att dess taxeringsvärde är 180 000 mk samt att han tagit upp 180 000 marks lån och betalar 15 000 mark i årlig ränta, beräknas hans bostadsinkomst till $3\% \times (180\,000 - 150\,000) = 900$ mk, varför 14 100 mk av räntan avdras från hans övriga inkomster.

Exemplet ovan visar, att skattereglerna är förmånliga för dem, som använder lån till att skaffa sig en till storlek och pris skälig bostad. Samtidigt får man förmoda, att de avsevärt fördyrar köp av stora dyra bostäder på kredit. Detta har väl varit lagstiftarens syfte. — Stadgandet om maximalt 15 000 marks ränteavdrag för räntor på lån för egen bostad har kritiserats bl a därför, att det inte tar någon hänsyn till familjens storlek. En ensamstående har samma avdragsmaximum som en sju personers familj. Trots att vi i princip har särbeskattning av makar, är detta avdrag också beräknat för makarna sammanlagt. Invändningarna finner jag vara motiverade, dock så att om avdraget är tillräckligt stort även för en familjebostad, är invändningens betydelse inte så stor. Maximiavdraget motsvarar ett lånebelopp om ca 180 000 mk. Om vi antar att den skattskyldige kan finansiera 25% av sin bostads pris själv, kommer vi till en bostad som kostar ca 240 000 mk. För det priset är det svårt att få en 100 m² stor lägenhet i Helsingfors.

Viktigare är kanske den invändning man måste rikta mot användningen av fasta markbelopp överhuvud. Beloppen 5 000 och 15 000 mk fastställdes hösten 1974. I dag är penningvärdet bara 60% av vad det var då. Beloppen borde därför höjas för att inte en automatisk skatteskärpning skulle ske. De har

dock inte höjts, trots att skatteskalorna och ett flertal avdrag indexjusterats i Finland de tre senaste åren. En viss korrigering har dock åstadkommit av att räntenivån sänkts, men den korrigeringen är kanske temporär.

Lagen om begränsning av ränteavdragsrätten ålägger den skattskyldige att "utreda det ändamål, för vilket de såsom gäld upptagna medlen har använts". I princip är detta en omöjlig förpliktelse. Utan att använda fiktioner och märkta sedlar kan man knappast på logisk grund utreda, till vad ett visst lån använts. Den skattskyldiges finansiering är odelbar. Han kan i princip lika väl använda sina egna medel för hushållsutgifter och spelskulder och uppta lån för sin rörelse eller en egen bostad som han kan göra tvärtom. Därför är logiken inte till någon hjälp, när det gäller att bestämma, för vilket ändamål ett bestämt lån använts.

I praktiken är frågan om lånets användningsändamål inte alltid så svår att besvara. De flesta lån beviljas ju för ett visst ändamål och kan därför behjälpligt allokteras. I andra fall kanske "livets allmänna regel" anger, för vad den skattskyldige upptagit lån. Men trots detta måste många fall kvarstå, i vilka lånets användningsändamål inte är klart. Skatteprocesser kring denna fråga har redan uppstått. Det finns knappast ofruktbarare frågor att besvara skattedomstolarna med. Då lagen lägger hela bevisbördan på den skattskyldige, är han i en svår situation, ifall skattemyndigheterna tar en oförstående attityd.

Slutord

I min framställning ovan har jag försökt påvisa de svårigheter, som förelåg vid stiftandet av en lag om ränteavdragsbegränsningar i Finland. Jag är inte en anhängare av lagen, men jag kan se dess behövlighet i vissa situationer, särskilt om lagstiftaren inte vill gå in på vissa andra lösningar. Lagen bereddes inte på ett tillfredsställande sätt, men även med en mycket grundlig beredning skulle vissa frågor ha förblivit olösta. Eftersom det måste vara, om inte teoretiskt omöjligt, i varje fall höggradigt oförnuftigt att rikta avdragsbegränsningar mot räntor på alla slags lån, så får man gränsdragningsproblem, som är mycket svårlösta.

Jag har också pekat på de svårigheter som i rättspraxis uppstått, då det gäller att avgränsa företags- och förvärvsverksamhet, som man inte velat strypa med begränsade ränteavdrag, från placerings- och spekulationsverksamhet, som begränsningarna varit avsedda för. Inte heller här torde en entydig gränsdragning vara möjlig att genomföra, men om man går in för ränteavdragsbegränsningar i något annat land, är det skäl att ägna den frågan alldeles speciell uppmärksamhet. Jag finner det vara ett mycket viktigt krav, att ränteavdragsbegränsningarna behandlar företagsverksamheten neutralt.

Min artikel pekar på de svårigheter, som har förekommit i Finland. Då lagen tillämpats i bara 3—4 år, är det inte troligt att alla problem ännu dykt

upp. Men redan nu är mängden av svårlösta frågor stor. Vissa klara orättvisor har uppstått, t ex då en person tagit upp ett lån och lånat det vidare för samma ränta och beskattats för ränteinkomst men inte fått göra ränteavdrag (denna tolkning har inte varit före i HFD). Det måste också sägas, att ränteavdragsbegränsningen kraftigt försvårat i och för sig helt lojal skatteplanering inom företagssektorn, samtidigt som sådan planering blivit allt nödvändigare. För många företag har det blivit omöjligt att verkställa nyemission, emedan de största fysiska aktieägarna normalt skulle låna medel för sin aktieteckning men nu de facto inte kan göra det.