

Företagsskatterna utreds

En företagskatteutredning har tillsatts av regeringen. Kommittén ska lämna flera delbetänkanden och vara klar med sitt slutbetänkande i slutet av 2013. Direktiven till utredningen ger uttryck för höga politiska ambitioner, men pekar också på flera besvärliga frågeställningar. Bland frågor där höga politiska ambitioner kommer upp märks beskattningens betydelse för bl.a. företagande, investeringar och produktivitet samt värdet av ansvarsfulla enskilda ägare som kan stå för långsiktighet och närvaro i den svenska företagssektorn. Exempel på områden där besvärliga frågeställningar ska behandlas är ränteavdragsrätten, system för resultatutjämning samt regelverket kring underprisöverlåtelser. En genomgång av direktiven ger vid handen att regeringen avser utnyttja företagsbeskattningen som strategiskt reformverktyg för att öka konkurrenskraften för svensk ekonomi, samtidigt som flera tekniskt komplicerade frågeställningar ska behandlas. Balansgången mellan dessa ibland motstridiga syften kommer att bli en grannliga uppgift för kommittén.

1 Inledning

Regeringen beslutade den 13 januari 2011 att tillsätta en kommitté som ska se över företagsbeskattningen. Direktiven (dir 2011:1) ger uttryck för relativt ambitiösa politiska ambitioner för företagsbeskattningen, samtidigt som många besvärliga frågeställningar läggs på kommitténs bord.¹

I det följande ges en kort översikt och några kommentarer till det 26 sidor långa dokumentet.

2 Den centrala utgångspunkten

Enligt direktiven är den centrala utgångspunkten för utredningen att förändra beskattningen för att öka kapitalbestånd, produktivitet, BNP och välfärd. Syftet är att få en utformning av skattelagstiftningen som gynnar företagande, investeringar och sysselsättning. Regeringen markerar att det är angeläget att företagskattereglerna utformas så att de bidrar till en hög investeringsnivå och en snabb produktivitetsutveckling, vilket i sin tur främjar BNP.

Direktiven ger förhållandevis utförliga beskrivningar av skattereformers potential vad avser möjligheterna att påverka grundläggande parametrar för ekonomisk effektivitet, såsom investeringar, risktagande, entreprenörskap och

¹ Kommitténs sammansättning: Ordförande är förre statssekreteraren HG Wessberg, vidare har fem ledamöter, fem sakkunniga, tio experter samt tre sekreterare tillkallats. Sekreterarna tillsattes först den 4 april. Övriga tillsattes den 17 mars.

produktiviteten. Regeringen har alltså valt att uppehålla sig vid skattesystemets strukturella egenskaper och de möjligheter detta rymmer för den ekonomiska politiken. Den riktning som pekas ut är därmed att se till skattesystemets betydelse för effektiviteten i svensk ekonomi. Således är uppdraget betydligt vidare än att enbart justera tekniska ofullständigheter och liknande "underhållsarbete" för skattesystemet. Med denna startpunkt för utredningen får regeringen anses markera att man förväntar sig att kommittén lämnar förslag som kan användas för att utnyttja företagsbeskattningen som ett strategiskt reformverktyg för att öka konkurrenskraften i svensk ekonomi.

3 Beskattning i bolagsledet respektive ägarledet

I direktiven anges att den svenska bolagsskatten numera ligger över EU-genomsnittet och att Sverige därmed förlorat en del av den konkurrensfördel som tidigare fanns. På denna punkt har direktiven hög detaljeringsgrad och EU-snittet anges uppgå till 25,9 procent, dvs. 0,4 procentenheter lägre än den svenska skattesatsnivån som sedan 2009 är 26,3 procent. Relativt sett är således Sveriges bolagsskattesats 15 promille högre än EU-genomsnittet.

Regeringen betonar också att det finns ett värde i ansvarfulla enskilda ägare som kan stå för långsiktighet och närvaro i den svenska företagssektorn. Vidare framhålls beskattningens betydelse för lokaliseringsbeslut samt för svenska företags beslut att behålla sina huvudkontor i Sverige. Dessutom pekar man på att för de företag som för sin finansiering saknar såväl direkta som indirekta kopplingar till de internationella kapitalmarknaderna, spelar beskattningen av företagens ägare en större roll.

Direktiven lämnar inte några kvantitativa referenser på ägarbeskattningssidan, motsvarande de på decimalen angivna uppgifterna för bolagsskattesatsen. En sammanvägning utifrån en omfattande kartläggning utförd av International Bureau of Fiscal Documentation över kapitalbeskattningen i 34 länder visar att den genomsnittliga skattesatsen för kapitalinkomster är ca 17 procent, att jämföra med den svenska nivån på normalt 30 procent.²

I direktiven finns upprepade formuleringar om en ambition att åstadkomma "en sänkning av skattebetalningarna från bolagssektorn". När det gäller fördelningen av en sådan sänkning mellan beskattningen i ägarledet respektive beskattningen i bolagsledet lämnar direktiven dock inte några närmare angivelser.

4 Beskattning av eget respektive lånat kapital

En betydande del av direktiven ägnas åt frågor som berör kapitalförsörjningens betydelse för möjligheterna att uppnå en ökad BNP och ökad välfärd, samt behoven av att uppnå en mer neutral skattemässig behandling mellan

² "Ägarskatter i 34 länder – en detaljerad kartläggning", Svenskt Näringsliv (2009).

lånat och eget kapital. Det senare så att skattereglerna inte medför låg soliditet hos företagen.

Regeringen har i utredningsdirektiven valt att framhålla att ett tillräckligt eget kapital är särskilt viktigt för små företag, i synnerhet i ett uppbyggnadsskede. Kommittén får därför i uppdrag att lämna förslag till skatteincitament för att stimulera tillgången på riskvilligt kapital. Skatteincitamentsutredningens betänkande (SOU 2009:33) anges vara en naturlig utgångspunkt i denna del. Kommittén är dock oförhindrad att välja en annan utformning av skatteincitamenten om detta bedöms vara mer lämpligt.

Situationen för små företag i uppbyggnadsskede kan ses som en särskilt tydlig illustration av en mer allmän förekommande kapitalförsörjningsproblematik. Således kommer bolagsskattesystemets betydelse också i bredare avseenden att behandlas av utredningen när fokus sätts på vikten av robusta och välkonsoliderade företag. Direktiven understryker att skatteåtgärder som stärker det egna kapitalet kan bidra till en sådan utveckling. För att lindra diskrimineringen av eget kapital ska kommittén enligt direktiven överväga en skattemässig lättnad för det egna kapitalet. Ett alternativ är en s.k. ACE-modell (Allowance for Corporate Equity) där avdrag ges för en uppskattad avkastning på eget kapital. Modellen, som tillämpas sedan ett antal år i Belgien, ska analyseras inom ramen för utredningens arbete.

Regeringen anser vidare att det finns flera skäl till en översyn av lagstiftningen kring ränteavdrag. Idag gäller som huvudprincip för ränteutgifter att de ska dras av. Lagstiftaren har dock tidigare funnit skäl till att ta in vissa begränsningar. De senaste undantagen infördes så sent som 2008, och de begränsar i vissa fall möjligheterna till avdrag för räntor på sådana interna lån som uppkommit i samband med interna förvärv av delägaraktier.³

Två skäl framförs som grund för beslutet om en ny och mer övergripande översyn av ränteavdragen. Det första är att de ovan nämnda begränsningsreglerna inte är heltäckande, och att de inte heller är enkla att tillämpa. Det andra skälet anges vara att det föreligger två asymmetrier. Den första som anges är förhållandet att avkastningen på vissa tillgångar, som t.ex. näringsbetingade andelar, är skattefri samtidigt som ränteutgifter – med vissa undantag – får dras av. Den andra asymmetrin som anges föreligga är den olikartade behandlingen av de olika finansieringskällorna, lån respektive eget kapital.

Utredningen ska mot bakgrund av detta lämna förslag på ett mer heltäckande system som, om möjligt, kan ersätta de nuvarande ränteavdragsbegränsningarna och minska diskrimineringen av det egna kapitalet. Enligt direktivet skulle ett alternativ kunna vara att kombinera underkapitaliseringsregler med någon form av proportioneringsregel för ränteavdrag samt en variant av den s.k. ACE-modellen.

Med underkapitaliseringsregler avses regler enligt vilka ett underkapitaliserat företag t.ex. nekas avdrag för en viss del av räntekostnaderna eller där en viss del av räntan omklassificeras till utdelning. Ett företag är underkapitalise-

³ Se 24 kap. 10 a–10 e §§ IL.

rat om företagets egna kapital understiger en viss gräns i förhållande till skulderna. Med proportioneringsregel åsyftas här bestämmelser där avdragsrätten för räntor är kopplad till lånens storlek i förhållande till skattemässiga värden på de skattepliktiga tillgångarna. En ACE-modell innebär, som angivits ovan, att företaget får avdrag för en uppskattad avkastning på eget kapital.

I direktiven anges att kommittén, som ett mer begränsat reformalternativ, bör överväga en utvidgning av ränteavdragsbegränsningarna från 2008 till att även omfatta externa förvärv och externa lån. Syftet med en sådan extension av reglerna anges vara att det kan vara ett sätt att komma till rätta med problem med avancerad skatteplanering med ränteavdrag.

Enligt direktiven kan förslag från kommittén för att åtgärda asymmetrier m.m. enligt ovan behöva kompletteras. Kommittén ska därför analysera och bedöma om det bör införas källskatt på räntebetalningar till mottagare som hör hemma i andra länder. Tanken är främst att räntebetalningar till och från juridiska personer ska omfattas, men kommittén kan även föreslå att också fysiska personer ska ingå i systemet. En sådan källskatt skulle antingen gälla generellt eller enbart lågskattejurisdiktioner. Syftet med en sådan komplettering anges vara att ytterligare skydda bolagsskattebasen från urholkning, något som framhålls i samband med att det noteras att många länder har – till skillnad från Sverige – källskatt på räntebetalningar.

Det kan förutsättas att frågorna om hur lättnader för eget kapital och ändrade regler vad gäller den skattemässiga regleringen för räntor bäst utformas kommer att ta en mycket betydande del av kommitténs tid i anspråk. Att val av system och utformning av regler vad gäller sådana centrala frågor som företagets finansiering är komplicerade frågor som kräver stor tankekraft och eftertänksamhet visar inte minst lagstiftningsprocessen avseende 2008 års lagstiftningsarbete avseende ränteavdragsbegränsningar. Från företagets perspektiv är det förstås viktigt att eventuella förslag på dessa områden balanseras så att effektivitet och konkurrenskraft för det svenska näringslivet kan upprätthållas och stärkas.

5 Koncernbidrag och underprisöverlåtelser

Koncernbidrag och underprisöverlåtelser är hörnstenar i det svenska företagskattesystemet. Regeringen menar att balansen mellan avdragsrätt och skatteplikt och därmed också möjligheten att förhindra urholkning av skattebasen har försvagats över tiden och reglerna anges fungera mindre väl i ett internationellt sammanhang. Enligt direktiven motiverar detta en omprövning av regelverken.

Kommittén ska ta ställning till om det kan vara mer ändamålsenligt att ersätta koncernbidragsreglerna med andra regler, t.ex. ett förlustutjämningsystem eller s.k. carry back-regler. De nyligen införda reglerna om koncernavdrag ingår även de i den översyn som ska ske.

Att ersätta koncernbidragssystemet med ett carry back-system skulle innebära en mycket betydande omställning. Koncernbidragsreglerna ger möjlig-

heter till resultatutjämnning mellan olika koncernföretag, medan ett carry back-system ger utrymme för ett företag att dra av årets underskott mot vinster företaget haft tidigare år. Carry back-system har i och för sig upprepade gånger efterfrågats av näringslivet, men då inte som en ersättning för koncernbidragssystemet utan som en åtgärd för att få ett mer välfungerande system för resultatutjämnning över tiden. Enligt vår uppfattning talar utredningens övergripande mål för att utredningen mycket väl kan komma fram till att resultatutjämnning mellan koncernföretag ska bibehållas och att möjligheter till carry back ändå ska införas. Sådana lösningar kan bidra till ökad konkurrenskraft för det svenska näringslivet.

Reglerna om underprisöverlåtelser anses enligt direktiven fungera mindre väl i ett internationellt sammanhang. Kommittén får därför i uppdrag att utvärdera behovet av dessa regler och om behov för förändringar av lagstiftningen finns ska kommittén utarbeta förslag till lagändringar. Även underprisöverlåtelser som involverar fysiska personer ska omfattas, vilket enligt direktiven beror på bl.a. strävan att undvika kringgåenden.

Utvecklingen av näringslivet är i hög grad beroende av goda möjligheter att göra omstruktureringar. De nuvarande reglerna om underprisöverlåtelser innebär att skattelagstiftningen som regel inte försvårar eller förhindrar sådana omstruktureringar. Reglerna är vidare en integrerad del i systemet för koncernbeskattningen. Utan dessa kan även behov av dokumentation av internpriser för rena inhemska transaktioner uppkomma, vilket vore negativt för företagen eftersom det skulle öka osäkerheten och den administrativa bördan. För näringslivet är möjligheterna till underprisöverlåtelser naturligtvis av stor betydelse. Det är enligt vår uppfattning klart att det finns ett behov av dessa regler.

6 Forskning och utveckling

Kommittén ska belysa skattereglerna gällande forskning och utveckling (FoU) och lämna förslag på ökade skatteincitament för detta. Direktiven konstaterar att särskilt gynnande av FoU ger positiva externa effekter och kan leda till att det skapas kluster i en region. Utöver det är goda förutsättningar för forskning och innovation av stor betydelse för Sverige för att skapa tillväxt i en globaliserad ekonomi. Skatteincitament kan införas på avdrags- eller intäktssidan. Enligt direktiven är de svenska avdragsreglerna generösa, men direktiven anför samtidigt att det kan finnas behov av att vidga avdragsrätten. Kommittén bör också pröva alternativet att införa incitament på intäktssidan, t.ex. genom sänkt beskattning av vissa intäkter som hänför sig till FoU-investeringar. I sammanhanget bör det övervägas om det nederländska systemet med en s.k. innovationsbox eller liknande kan tjäna som vägledning.

7 Avgränsningar och rangordning

Direktiven radar upp ett antal begränsningar för kommittén. Naturligen ska de krav EU-rätten ställer beaktas, såväl vad avser grundläggande friheter som statsstödsregler. De administrativa kostnaderna för såväl företagen som Skatteverket ska hållas så låga som möjligt. Möjligheterna till skatteundandraganden ska självfallet minimeras, något som framhålls åtskilliga gånger i direktiven. En analys ska göras av långsiktiga effekter av förslagen och i den mån de föreslagna ändringarna skulle leda till minskade skattebetalningar från bolagssektorn ska kommittén föreslå finansiering.

I ett inledande avsnitt av direktiven uppehåller sig regeringen vid inkomstskatterna och man slår fast att dessa kan påverka benägenheten att bli egenföretagare eller entreprenör. Skattenivån påverkar nettoavkastningen av eget företagande. Ju högre skatten är, desto lägre blir nettoavkastningen. I sammanhanget framhålls att den statliga skatten på förvärvsinkomster är av betydelse och särskilt dess inverkan på progressiviteten i skatteuttaget. Trots dessa konstateranden anser regeringen att förändringar av denna skatt aktualiserar bedömningar som ligger utanför kommitténs uppdrag.

Vidare ska kommittén analysera effekterna av de förslag som övervägs i en rad avseenden. Det gäller effekterna på företagande, investeringar, tillväxt, sysselsättning, inkomstfördelning samt de offentliga finanserna. Analysen ska omfatta samtliga alternativ som övervägs, dels kommitténs konkreta reformförslag, dels andra sätt att sänka skattebetalningarna från bolagssektorn t.ex. genom sänkt arbetsgivaravgift. Baserat på dessa analyser ska kommittén rangordna alternativen i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv, men också utifrån ett mikroperspektiv.

8 Avslutning

Utredningen kommer att sammanträda första gången i april i år och ska i januari nästa år avge delbetänkandet om incitament för riskkapital. I oktober 2012 ska arbetet med incitament för FoU vara klart, och slutbetänkande ska avges i november 2013.

Vår genomgång av direktiven ger vid handen att regeringen avser utnyttja företagsbeskattningen som strategiskt reformverktyg för att öka konkurrenskraften för svensk ekonomi, samtidigt som flera tekniskt komplicerade knutar behöver lösas upp. Syftet att utforma företagsskatterna för att gynna företagande, investeringar och sysselsättning är lovvärt. Även åtgärder för att undvika kringgåenden m.m. kan vara angelägna, men utformningen av sådana regler behöver ske med beaktande av lagstiftningens betydelse för konkurrenskraften. Balansgången mellan dessa ibland motstridiga syften kommer att bli en grannlaga uppgift för kommittén.

Johan Fall och Richard Hellenius är verksamma vid skatteavdelningen på Svenskt Näringsliv.