

Neutral bolagsskatt

– för ökad effektivitet och stabilitet

Slutbetänkande av Företagsskattekommittén

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:40

Särskilt yttrande av sakkunnige Magnus Henrekson

Förslagen i Företagsskattekommitténs slutbetänkande är ensidigt inriktade på förändringar i bolagsskattesystemet. Även om syftet att förbättra neutraliteten mellan lånat och eget kapital naturligtvis är lovvärt är det min bedömning att ett vidare angreppssätt hade behövts för att bättre åstadkomma vad som i direktiven (sid. 1) beskrivs som "[e]tt dynamiskt och innovativt företagsklimat som vilar på förutsägbara regler, sund konkurrens och utvecklingskraft [...] för att Sverige ska få en starkare ekonomisk utveckling." Redan i samband med utredningens första delbetänkande påtalade jag i mitt särskilda yttrande behovet av bl.a. en mer omfattande uppdatering av det internationella forskningsläget kring effekter av skatter på företag, företagsägande och andra viktiga aktörer som bidrar till att bygga framgångsrika företag. Tillsammans med Tino Sanandaji har jag även utvecklat detta i två expertrapporter till utredningen.

Ett bredare grepp hade framför allt kunna ge bättre möjlighet att inkludera perspektiv som tar upp förutsättningar för ägande och entreprenörskap. Det hade även följt vad som i direktiven (sid. 4) beskrivs som att "[d]et finns ett värde i ansvarsfulla enskilda ägare som kan stå för långsiktighet och närvaro i den svenska företagssektorn." Den bakgrundsanalys som i någon mån framskyftar i slutbetänkandet tar inte dessa frågeställningar på tillräckligt allvar, utan tycks mer ägnad åt att försvara äldre teoribildning om internationellt bestämt avkastningskrav. Modernare forskning kring principal-agent-problem, ägarstyrning och entreprenörskap behandlas tyvärr inte.

Följaktligen brister Företagsskattekommitténs förslag då de saknar åtgärder som tar sikte på att förbättra ägar- och entreprenörskapsklimatet. Nyligen aviserade utredningar på området (dir. 2014:33 om incitamentsprogram och dir. 2014:46 om entreprenörskap) vittnar om behovet av åtgärder. Att Företagsskattekommittén under sina mer än tre år valt att inte behandla detta är synnerligen anmärkningsvärt.

I direkt strid mot modern forskning och erfarenhet väljer utredningen (kapitel 5 i betänkandet) att med stöd av den s.k. öppenekonomi-synen gå på linjen att bolagskatten är den enda skatt som har någon substantiell relevans för investeringsnivån i Sverige och därmed också för tillväxt, jobbskapande och välfärdsutveckling. I betänkandets avsnitt 5.3.2 skrivs "Det innebär att räntan sätts på

den internationella kapitalmarknaden och att inhemska investeringar inte behöver finansieras med inhemskt sparande. Det innebär också att avkastningskravet efter bolagsskatt bestäms internationellt och är oberoende av skatten på kapitalinkomster i Sverige.”

Därmed underkänner utredningen indirekt det arbete som görs av myndigheter som Vinnova, Tillväxtverket och Tillväxtanalys liksom stora delar av de analyser, förslag och åtgärder som ligger under Näringsdepartementet. Likaså innebär det en indirekt argumentering för att utredningarna om incitamentsprogram (dir. 2014:33) och om entreprenörskap (dir. 2014:46) inte kan motiveras ekonomiskt.

Utredningen visar ingen insikt om att företagare i regel erbjuder sitt arbete, sitt specifika kunnande och sin kapitalinsats i form av ett odelbart knippe, vilket gör att värdet av de olika delarna inte på ett meningsfullt sätt kan separeras från varandra. När företaget växer skapas med hjälp av existerande kapital och företagarens egna insatser ytterligare kapital. Forskningen visar att företagares beteende och därmed inkomster tenderar att vara mer skattekänsliga än löntagares inkomster, vilket också är ett argument för att företagarkิจกรรม inte nödvändigtvis bör beskattas som en form av arbete.

Givet direktiven till utredningen är det inte rimligt att i praktiken bortse från den omfattande kunskap som under de senaste decennierna byggts upp kring effekter av beskattning i ägarledet på entreprenörstalangers karriärval, effektiviteten i ägarstyrningen och hur väl resurser kanaliseras över från stagnerande branscher och företag till branscher och företag med högre potential och bättre framtidsutsikter. Utöver de två expertrapporter som Tino Sanandaji och jag skrev på uppdrag av utredningen 2012 (och som nu publiceras som bilagor till huvudbetänkandet), vill jag också hänvisa till den ESO-rapport vi publicerade den 26 maj 2014 (Henrekson och Sanandaji 2014). I denna rapport ges en uppdaterad forskningsöversikt och analys av forskningsläget. I rapporten finns också en omfattande diskussion om de restriktiva antaganden som är nödvändiga för att kunna dra slutsatsen att det endast är bolagsskatten som är av relevans för tillväxt och investeringar.

Vad gäller själva förslagen kan först konstateras att de är komplicerade och det är näst intill omöjligt att överblicka vilka konsekvenserna blir och vilka beteendeanpassningar som kommer att utlösas. Sverige är heller inte ensamt om att införa ränteavdragsbegränsningar. Sådana system har införts i flera länder och det finns redan erfarenheter av för- och nackdelar med de olika system som

används. Med tanke på hur starkt integrerad svensk ekonomi är med resten av världen hade det varit naturligt att snarare välja ett huvudalternativ som ligger nära något av de system som visat sig fungera väl i de stora ekonomierna, exempelvis Tyskland. I stället väljer utredningen att föreslå ett komplicerat, ”hemmasnickrat” system med få likheter med existerande system i de ledande länderna. Detta innebär i sig ett stort risktagande.

När det gäller alternativförslaget har utredningen valt att relatera avdragsmöjligheten till EBIT- och inte till EBITDA-resultatet. Med tanke på att andra länder, inte minst Tyskland, valt EBITDA-resultatet som bas väcker detta förvåning. Tysklands val av EBITDA gjordes efter en omfattande diskussion där det framkom att en EBIT-begränsning skulle missgynna kapitalintensiva företag. Givet den kapitalintensiva industrins stora betydelse för svensk ekonomi förefaller det minst sagt obetänkt att inte göra samma bedömning som Tyskland. Och om utredningen gör en annan bedömning bör det motiveras och analyseras avsevärt grundligare än vad som nu görs.

Mer specifikt när det gäller de förslag som lämnas av Företagsstattekommittén delar jag den kritik som framförs av bl.a. ledamoten Åsa Hansson. För att även kortsiktigt i anslutning till införandet kunna möta grundkravet på sunda offentliga finanser vore en successiv upptrappning av finansieringsavdraget att föredra framför föreliggande förslag. Det kan ändå ifrågasättas om nivån för finansieringsavdraget kan vara konstant över tiden. Vid en ränteuppgång kommer finansieringsavdraget inte att räcka till för att möta företagens ökade finansieringskostnader och då är det troligt att avdraget skulle behöva höjas för att inte bli konkursdrivande.

Det föreliggande förslaget att försämra värdet av befintliga underskottsavdrag har karaktär av ett slags retroaktiv beskattning och riskerar att leda till allvarliga snedvridningar. Förslaget torde bl.a. innebära att expansiva och framtidssatsande företag, som nyligen tagit stora utvecklingskostnader med temporära förluster som följd, får väsentligt sämre konkurrensförutsättningar gentemot krympande företag och företag med ålderstigen (sedan länge avskriven) maskinpark. Det blir därmed svårt att uppfylla direktivens (sid. 1) önskan om förslag som kan ”öka kapitalbestånd, produktivitet, BNP och välfärd”.

Avslutningsvis är det svårt att undvika att kommentera formerna för utredningsarbetet. Ett genomgående problem under utred-

ningsarbetet – även det väl beskrivet i ledamoten Åsa Hanssons reservation – har varit ett överdrivet fokus på den fiskala aspekten redan i utgångsläget. Om i stället direktivens målsättning varit vägledande från början och det fullt legitima fiskala intresset att undvika skatteundandragande kommit in först senare, hade resultatet med största sannolikhet blivit avsevärt bättre. Då hade utredningen kunnat presentera två väl genomarbetade alternativa förslag.

Trots att utredningen arbetat i nästan tre och ett halvt år och haft mycket stora interna resurser till sitt förfogande, tilläts utredningen aldrig att ta sin utgångspunkt i rådande mer moderna kunskapsläge. I stället satt den redan från början fast i äldre och sedan tidigare invanda utgångspunkter och teoretiska föreställningar, vilket kom att styra hela processen. Så här i efterhand var det, skrivningarna i direktiven till trots, kanske inte meningen att utredningen skulle våga sig utanför de ramar som varit så styrande för svenska utredningar på skatteområdet under mer än ett kvarts sekel.

Referens

Henrekson, Magnus och Tino Sanandaji (2014), *Företagandets förutsättningar – en ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen*. Rapport 2014:3. Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO). Stockholm: Fritzes.