

Skatteincitament för riskkapital

Delbetänkande av Företagsskattekommittén

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:3

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23680-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 13 januari 2011 att tillkalla en kommitté med sex ledamöter med uppdrag att se över beskattningen av bolag. Som en del av uppdraget skulle kommittén lämna förslag till skatteincitament för riskkapital (dir. 2011:1).

Kommittén har antagit namnet Företagsskattekommittén (Fi 2011:01).

Vilka som deltagit i kommitténs arbete anges på nästa sida.

Härmed överlämnar kommittén sitt delbetänkande Skatteincitament för riskkapital (SOU 2012:3). Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Deluppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2012

HG Wessberg, ordförande

Rune Andersson
Ingemar Hansson
Åsa Hansson
Peter Melz
Anita Saldén Enérus

/Anna Brink, huvudsekreterare
Lena Björner
Rickard Eriksson
Fredrik Hammarström
Niklas Lindeberg
Gustav Martinsson

Förteckning över vilka som deltagit i kommitténs arbete

Ledamöter (samtliga fr.o.m. den 17 mars 2011)

Styrelseordföranden Rune Andersson
Generaldirektören Ingemar Hansson
Docenten Åsa Hansson
Professorn Peter Melz
Justitierådet Anita Saldén Enérus
Numera ledamoten av Europeiska revisionsrätten HG Wessberg

Sakkunniga (samtliga fr.o.m. den 17 mars 2011 om inte annat anges)

Kanslirådet Linda Haggren
Professorn Magnus Henrekson
Departementsrådet Anders Kristoffersson
Professorn Sven-Olof Lodin
Justitierådet Kristina Ståhl, fr.o.m. den 5 maj 2011
Professorn Jan Södersten

Experter (samtliga fr.o.m. den 17 mars 2011 om inte annat anges)

Kanslirådet Johan Almenberg, t.o.m. den 31 december 2011
Näringslivets skattesakkunnige Krister Andersson
Kanslirådet Annica Axén Linderl
Kammarrättsrådet Anders Bengtsson
Skattechefen Yvonne Bertlin
Skattejuristen Per Danielsson
Ämnesrådet Jacqueline Deniz-Kiviharju
Skatteexperten Annika Fritsch
Skattejuristen Peter Nilsson
Departementssekreteraren Elisabeth Sheikh
Departementssekreteraren Christian Thomann,
fr.o.m. den 2 december 2011

Sekreterare (samtliga fr.o.m. den 4 april 2011 om inte annat anges)

Lena Björner, fr.o.m. den 29 augusti 2011
Anna Brink
Rickard Eriksson
Fredrik Hammarström
Niklas Lindeberg
Gustav Martinsson, fr.o.m. den 29 augusti 2011

Särskilt yttrande av sakkunnige Magnus Henrekson

De förslag som utredningen presenterar har, enligt min uppfattning inte tillräckligt baserats på den forskning som finns om hur investerare och entreprenörer interagerar i innovationsskapande aktiviteter. Kombinationen/samverkan av riskkapital, ägande och humankapital är central för entreprenörskap och innovationer. Istället har förslagen i utredningen baserats på modeller som saknar en roll för företagare och kapitalägare som utöver att de tillför kapital också tillför affärskunnande, nätverk och andra tillgångar av stor betydelse för att ett företag ska bli framgångsrikt och växa sig stort.

I sådana modeller är ägandet betydelselöst och tillgång på riskkapital antas vara säkrad vid varje investeringsnivå. Åtgärder på bolagsnivå framstår då som mera ändamålsenliga, eftersom utländskt kapital flödar in så att det givna avkastningskravet uppnås. Med beaktande av den forskning som skett internationellt de senaste 15 åren skulle den bilden komma att ändras och åtgärder på investerare- och ägarnivå skulle framstå som mer effektiva för att främja investeringar och tillväxt i entreprenöriell verksamhet. Likaså skulle det bli omöjligt att inte explicit analysera i vilken grad skatteregler och skattenivåer påverkar incitamenten för nyckelpersoner i företaget. En mera omfattande genomgång av internationell forskning och internationella erfarenheter skulle ha visat denna bild och förslagen skulle med hög sannolikhet sett annorlunda ut.

Kommittédirektiven tar upp behovet av att inkorporera nyare forskning. De inleds med att sammanfatta uppdraget på följande sätt (sid. 1): "Ett dynamiskt och innovativt företagsklimat som vilar på förutsägbara regler, sund konkurrens och utvecklingskraft är viktigt för att Sverige ska få en starkare ekonomisk utveckling." Vidare står det (sid. 6) att:

Betydelsen av entreprenörskap och innovation för ekonomisk tillväxt har under senare år uppmärksammats i den nationalekonomiska forskningen. Innovation – nya varor, tjänster, produktionsprocesser, organisatoriska lösningar, affärsmodeller m.m. – uppstår när entreprenören kombinerar kunskap, kompetens och andra resurser med behov och efterfrågan från privata marknader eller i offentliga tjänster. Detta skyndar på den teknologiska utvecklingen, skapar nya marknader, ökar konkurrensen på befintliga marknader, pressar priserna och driver på strukturuomvandlingen i ekonomin. Därigenom främjas produktiviteten och BNP. Ett systematiskt forsknings- och utvecklingsarbete, i egen regi eller i samverkan mellan företag och andra forskningsaktörer, har en stor och växande betydelse som konkurrensfaktor i kunskapssamhället.

Förslagen i betänkandet har inte tillräckligt grundats på aktuell forskning. Dessutom har förslagen i betänkandet i alltför hög utsträckning utformats efter skattekontrollkrav medan mindre hänsyn tagits till effekter på investeringar, sysselsättning eller tillväxt. Båda förslagen i betänkandet avser endast skattekrediter. Att kalla ett förslag som innebär en skattekredit för riskkapitalavdrag är därutöver missvisande. Utredningen borde enligt mitt förmenande avstå från att sätta förskönande etiketter på sina förslag. Det är dels desinformerande, dels gör det att vi riskerar att få en diskussion om beteckningar snarare än om substans.

Till detta kommer en brist på empiri och beräkningsunderlag, trots att mer av detta efterlysts. Utan omfattande empiri och statistiska uppgifter rörande relevanta aggregat av investerare, företag och andra aktörskategorier blir det svårt att med utredningen som grund överväga andra ekonomisk-politiska åtgärder än just dem utredningen föreslår.

På grund av att det är en skattekredit är den beräknade statsfinansiella kostnaden låg och väsentligt lägre än den finansiering som utredningen föreslår. För många företag, inte minst i vissa sektorer, innebär förslagen en skattehöjning utan att någon kraftfull effekt för nyföretagande eller tillväxtföretagande erhålls. Sammantaget kan såväl det s.k. riskkapitalavdraget som emissionskrediten inte förväntas bidra till att ett "dynamiskt och innovativt företagsklimat" skapas.

Utöver detta vill jag slutligen uttrycka en viss förvåning över hur arbetet i kommittén hittills bedrivits. Kommittén förväntas arbeta i nästan tre år och komma med tre olika betänkanden under denna tid. Visserligen behandlar de två första delbetänkandena specifika delar av företagsbeskattningen, men de är icke desto mindre del av en större helhet. Trots detta har hittills inte ett större grepp tagits i utredningen. Jag vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram följande observationer:

1. Jag hade förväntat mig att utredningen omgående skulle göra 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. Istället tar (även) denna utredning sin utgångspunkt i den äldre teori som utvecklades på 70- och 80-talen, en teori där det varken finns företag, företagare eller någon principal-agentproblematik. Grundtemat i denna äldre teori är att det inte spelar någon roll om

det är stora skillnader i skattebehandling av olika ägarkategorier och finansieringsformer, det vill säga tvärsemit den målsättning som sätts upp i direktiven till utredningen. Med andra ord: om inte utredningen uppdaterar och moderniserar sina teoretiska utgångspunkter lär den knappast kunna komma med underbyggda förslag i utredningsdirektivens anda.

2. Utredningen avstår från att på ett systematiskt sätt inventera och dra lärdom av erfarenheter från andra länder, trots att det finns mycket stora variationer i hur man sökt ge incitament till ökat utbud av riskkapital eller ökade FoU-satsningar.
3. Utredningen avstår från att lägga ut uppdrag att skriva expertrapporter och kunskapsöversikter till ledande forskare från andra länder. Detta hade, enligt min mening, varit ett effektivt sätt för utredningen både att få en uppdatering av kunskapsläget och ta del av internationella erfarenheter på olika delområden.
4. Utredningens arbete hittills, så som jag upplevt det, har i ringa utsträckning tagit sin utgångspunkt i vad uppdragsgivaren vill åstadkomma – dynamik, jobbskapande, förnyelse, växande företag osv. – och vilka aktörer som ska stimuleras till detta. Sunda offentliga finanser och risk för skatteundandraganden behöver givetvis beaktas, men får inte bli helt dominerande. Tyvärr har redan från början ett alltför snävt fiskalt perspektiv tenderat att dominera arbetet, vilket lett till att huvudfokus kommit att ligga på att beivra potentiellt skattefusk och att åtgärden ska vara finansierad (i snäv mening). När detta perspektiv i kombination med svagheter enligt punkt 1–3 ovan får bli vägledande för arbetet blir det i praktiken svårt att landa i väl underbyggda förslag som kan förväntas ge de positiva effekter på samhällsekonomin som enligt direktiven är vårt uppdrag att ta fram.