

NSD
N Ä R I N G S L I V E T S
S K A T T E -
D E L E G A T I O N

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Er referens:
Fi 2019/04238/S1

Stockholm, 2020-01-17

Remissyttrande

Remiss av Promemorian Anpassning av investeraravdraget på grund av EU:s regler om statligt stöd

Näringslivets Skattedelegation (NSD) lämnar följande synpunkter på promemorian.

Bakgrund

Investeraravdraget infördes den 1 december 2013 i syfte att stimulera investeringar i mindre företag och därigenom förbättra kapitalförsörjningen för dessa företag. Reglerna innebär förenklat att en fysisk person som förvärvar andelar i ett mindre företag vid bildandet av företaget eller vid en nyemission, får göra avdrag i inkomstslaget kapital med hälften av betalningen för andelarna. Avdrag medges med högst 650 000 kr per person och år.

Reglerna är att betrakta som statligt stöd. Som en konsekvens av att EU-kommissionen under 2014 antog nya riktlinjer för statligt stöd för att främja riskfinansieringsinvesteringar förändrades de svenska reglerna den 1 januari 2016. Förändringarna innebar att investeraravdrag inte får göras om den skattskyldige eller någon närstående under något av de två föregående åren direkt eller indirekt har innehaft andelar i målföretaget.

Synpunkter

Hanteringen av anmälningsprocessen

Investeraravdraget har varit förenligt med statsstödsregelverket genom den godkända stödordningen SA.36489, vars giltighet löpte ut den 31 december 2019. Av de allmänt

Huvudmän i NSD är:

**Stockholms Handelskammare * Föreningen Svenskt Näringsliv * Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen * Svensk Försäkring * Fastighetsägarna Sverige**

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99

NSD

N Ä R I N G S L I V E T S S K A T T E - D E L E G A T I O N

tillgängliga handlingarna i ärendet som innehåller anmälan om förlängning och efterföljande korrespondens (N2019/02666/MK) kan följande förlopp konstateras.

En förenklad anmälan om att förlänga stödordningen skickades in till EU-kommissionen den 25 september 2019. Kommissionen återkom den 10 oktober 2019 med frågan om inte artikel 21 i det allmänna gruppundantaget (GBER) kunde tillämpas på den aktuella stödordningen, varpå Regeringskansliet samma dag meddelade de villkor som den gällande stödordningen inte uppfyllde (artikel 21.5 i GBER). Den 21 oktober 2019 mottog Regeringskansliet från kommissionen en formell begäran om en uppdaterad förhandsbedömning enligt punkt 47 i kommissionens riktlinjer om statligt stöd för att främja riskfinansieringsinvesteringar (2014/C 19/04) som ger konkreta bevis på det specifika marknadsmisslyckande som motiverar beviljandet av stöd till företag mer än sju år efter deras första kommersiella försäljning. Kommissionen beskriver detta närmare i ett efterföljande e-postmeddelande daterat 23 oktober 2019, t.ex. att förhandsbedömningen bör genomföras av en oberoende expert. Kommissionen pekar också på jämförbara stödordningar i andra medlemsstater, samt alternativet att justera stödordningen så att den är förenlig med villkoren i GBER.

Den 28 oktober 2019 tillsändes kommissionen ytterligare information i ärendet. Kommissionen svarade formellt i ärendet den 11 november 2019 att den tillförda informationen inte var tillräcklig för att uppfylla kravet på en förhandsbedömning enligt punkt 47.

Regeringskansliet återkom den 25 november 2019 med förslag på datum för en videokonferens för att diskutera ärendet. I e-postmeddelandet aviseras också att det sedermera kommer att skickas en formell begäran om en ettårig förlängning av stödordningen i befintligt skick för att ge tillräcklig tid för att antingen ta fram erforderlig förhandsbedömning eller genomföra nödvändiga lagändringar för att uppfylla villkoren i GBER. En sådan formell begäran skickades den 2 december 2019. Svaret från kommissionen daterat den 11 december 2019 är som väntat att oavsett om Sverige ansöker om en kortare förlängning uppfyller fortfarande den anmälda stödordningen inte alla villkor i riktlinjerna. Kommissionen tydliggör också att eftersom gällande stödordning löper ut den 31 december 2019 kommer eventuellt stöd som beviljas efter det datumet räknas som nytt stöd som är föremål för "stand-still" och krav på notifiering (och därmed utgör olagligt stöd).

NSD vill med anledning av det redovisade förloppet anföra följande.

Anmälningsprocesser av statligt stöd är tidsödande. Så länge kommissionen anser att en anmälan inte är fullständig och att mer information är nödvändig förnyas den tvåmånadersfrist inom vilken kommissionen ska fatta beslut i ärendet, vilket innebär att det i praktiken inte finns någon borte tidsgräns. Erfarenheten är dock att anmälningsärenden som följer befintliga riktlinjer, där det finns tidigare beslutspraxis och som inte medför komplicerade företagsekonomiska bedömningar kan klaras av på ca sex månader, medan andra ärenden kan ta ett år eller ännu längre tid.

Med beaktande av detta står det klart att anmälningsprocessen i ärendet har inletts alltför sent. I stället för att anmäla i september 2019 borde åtminstone förberedande kontakter ha tagits med kommissionen redan under årets första månader för att utröna vilken typ av information som skulle kunna komma att bli nödvändig vid en förlängningsansökan. Därutöver borde regeringen agerat snabbare och med större beslutsamhet så snart man nåtts av insikten att en ny förhandsbedömning, alternativt en lagändring för att uppfylla

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

villkoren i GBER, var nödvändig, vilket var den 21 oktober 2019 eller tidigare om informella kontakter förekommit. Den begäran som skickades den 2 december 2019, där det i praktiken begärs av kommissionen att ha överseende med att Sverige inte förberett nödvändig information i tillräcklig tid och därigenom bryta mot sina egna riktlinjer, är anmärkningsvärd. Den som bär ansvaret för den bristande processen är regeringen. Den som riskerar lida skada är dock näringslivet.

Den bristfälliga processen har även medfört att remisstiden satts alltför kort. Av Regeringskansliets propositionshandbok (Ds 1997:1) framgår att som huvudregel gäller att en remisstid inte bör sättas kortare än tre månader. Svarstiden i detta fall är endast fem veckor – och sammanfaller dessutom med julhelgerna. Detta omöjliggör att fullt ut analysera förslaget tillsammans med våra medlemmar.

Den remiss som här behandlas (Fi 2019/04238/S1) är daterad den 16 december 2019. Vid framtagandet av remissen har således regeringen haft all den information som beskrivits ovan, i synnerhet det formella svaret från kommissionen daterat den 11 december 2019 som otvetydigt anger att anmälan i sin nuvarande utformning inte uppfyller kraven i riktlinjerna. Med det i åtanke skulle regeringen ha kunnat vara tydligare i sin beskrivning av status i anmälningsärendet. När det i promemorian anges "Regeringen har dock fått indikationer på att regeringens anmälan om ett förlängt godkännande är ofullständig" rör det sig snarare om att regeringen har fått ett tydligt besked om att en ny förhandsbedömning är en förutsättning för att en förlängning enligt riktlinjerna ska vara aktuell (en förlängning är förstås även avhängig vad en sådan förhandsbedömning visar). I promemorian utelämnas helt huruvida regeringen avser ta fram en sådan förhandsbedömning och om det därmed kan bli aktuellt att avbryta lagstiftningsarbetet.

Erfarenheterna från det aktuella ärendet bör föranleda regeringen att se över ansvar och hantering av stödordningar, i synnerhet på skatteområdet. I första hand bör det övervägas att skriva in i relevanta lagar att det aktuella stödet endast kan beviljas under förutsättning att det föreligger ett giltigt godkännande av kommissionen, eller att stödet uppfyller kraven i aktuell del av kommissionens regelverk som medger förenlighet utan kommissionens aktiva prövning, exempelvis GBER. Ett alternativ kan vara att i stället ange en bortre giltighetstid för stödordningen som sammanfaller med slutdatum för kommissionens godkännande. I sådana fall riskeras inte att olagligt stöd beviljas på grund av en problematisk förlängningsprocess. Sådana tidsgränser används för stödordningar med andra stödinstrument än skattestöd, t.ex. i form av förordningar som reglerar investeringsstöd.

En annan omständighet som regeringen bör utvärdera är hur giltighet och eventuella förlängningar av stödordningar följs upp och planeras. Det kunde vara ändamålsenligt om ansvaret samlades, i stället för att respektive sakansvarigt departement ska bevaka sina egna stödordningars giltighet. Vid en samordnande enhet, som måste ha erforderliga resurser för arbetet med tanke på konsekvenserna av olagligt statligt stöd, kan rutiner slås fast som gör att nya anmälningar om förlängningar eller ändringar av stödordningar kan inledas i god tid.

Konsekvenser för företagen

För det fall investeringsavdrag medges för investeringar som sker mellan den 1 januari och 1 augusti 2020 utgör avdraget olagligt statsstöd till målföretaget. Konsekvenserna av det

NSD

N Ä R I N G S L I V E T S S K A T T E - D E L E G A T I O N

olagliga stödet bärs således både av målföretaget och övriga andelsägare, trots att varken företaget eller ägarna kan förhindra investeraren från att göra avdraget i sin deklaration.

Som framgår i promemorian är det tydliggjort i svensk lagstiftning, 2 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, att Skatteverket såsom stödbeviljande myndighet är skyldigt att återkräva det olagliga stödet. Av 3 § samma lag framgår att det är den som har tagit emot olagligt stöd som ska betala tillbaka stödet, i det här fallet målföretaget. Av aktuell rättspraxis¹ framgår att en stödgivande myndighet är skyldig att återkräva olagligt stöd på eget initiativ utan att det behöver föregås av ett beslut av kommissionen eller en dom i nationell domstol eller EU:s domstolar. Med tanke på att det i promemorian och i kommissionens skrivelse från 11 december 2019 görs tydligt att stöd som beviljas efter 31 december 2019 saknar förenlighetsgrund blir konsekvensen mycket märklig. Skatteverket är rättsligt bundet att enligt svensk lagstiftning bevilja investeraravdrag (om villkoren i 43 kap. inkomstskattelagen är uppfyllda), samtidigt som Skatteverket enligt svensk och europeisk lagstiftning är skyldigt att omedelbart och effektivt återkräva samma investeraravdrag som just har beviljats. Denna märkliga situation beskrivs inte i promemorian, men är ett faktum.

Företag kommer att drabbas genom återkrav av stöd som investerare i företaget har yrkat. Utöver själva återkravet finns åtminstone en teoretisk risk att konkurrerande företag kräver stödmottagande företag på skadestånd om konkurrensskada kan visas. Ytterligare kostnader i sammanhanget följer av den ytterligare administration som ett återkravsärende medför, både för stödmottagande företag och för Skatteverket.

Hur många företag som kommer drabbas av detta är svårt att förutse. I promemorian anges att 1550 företag under 2017 fick investeringar kopplade till investeraravdraget. Utifrån en schablonberäkning att antalet skulle vara detsamma under 2020, och att 7/12 utgörs av olagligt statligt stöd (januari till och med juli), skulle 904 företag omfattas. Med tanke på att det därmed är ett stort antal företag som kan komma att drabbas är det anmärkningsvärt att regeringen i promemorian anger att "inga särskilda informationsinsatser om förslaget behövs" utöver det faktum att promemorian remitteras. På Skatteverkets hemsida kan man emellertid läsa, under webbsidan om investeraravdrag, att för den som "tänker förvärva andelar i företag från den 1 januari 2020 finns det en risk att de svenska reglerna inte är förenliga med EU:s regler om statligt stöd. Beviljade investeraravdrag kan då riskera att utgöra ett olagligt stöd varför företaget som gett ut andelarna kan bli återbetalningsskyldigt." Skatteverkets text är informativ och kommer förhoppningsvis minska antalet företag som drabbas. Att Skatteverket på detta sätt informerar företagen kunde ha nämnts i promemorian.

Försämrad kapitalförsörjning för små företag måste motverkas

Reglerna om investeraravdrag syftar till att stimulera investeringar i mindre företag och därigenom främja mindre företags tillgång till kapital. NSD uppfattar föreliggande promemoria som att regeringen inte avser försämbefintligt regelverk om kommissionen trots allt skulle godkänna nuvarande utformning av investeraravdraget enligt regeringens anmälan. För att undvika en försämrad kapitalförsörjning för små företag måste regeringen,

¹ C-349/17, Eesti Pagar mot Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus och Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 5 mars 2019.

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

vid frånvaron av ett sådant godkännande, därför anta kompletterande regler med motsvarande syfte.

Sveriges internationellt sett höga kapitalinkomstskattesats utgör ett hinder för svensk företagsamhet.² Principiellt är en mer betydande sänkning av kapitalinkomstskattesatsen att föredra som en långsiktigt effektivare åtgärd för att uppnå de målsättningar och syften som ligger bakom investeraravdraget. Alternativt bör åtminstone mer avgränsade lösningar införas för att främja kapitalförsörjningen för framförallt små företag. En sådan lösning är förbättrade möjligheter till vinstandelslån.

Ett vinstandelslån är ett lån där räntans storlek helt eller delvis är beroende av det låntagande företagets utdelning eller vinst. Avdragsrätten för den rörliga räntan är begränsad. För fåmansföretag är avdragsrätten borttagen för ränta som betalas till andelsägare, oavsett om andelsägaren är en fysisk eller juridisk person. Denna begränsning förhindrar eller försvårar kapitalförsörjningen i små och medelstora företag.

Begränsningsreglerna avseende vinstandelslån är i behov av en större översyn, vilket framhölls redan i SOU 1998:116 Stoppreglerna. I avvaktan på en sådan översyn kan emellertid avdragsförbudet för ränta till andelsägare som är en juridisk person redan nu slopas. Reglerna ska nämligen förstås mot bakgrund av den grundläggande principen att utdelning från ett aktiebolag ska ske med beskattade medel,³ dvs. medlen ska beskattas både i företagsledet och i ägarledet. I en situation där andelsägaren är en juridisk person upprätthålls emellertid den ekonomiska dubbelbeskattningen när avdrag medges.

Även regelverket rörande investeraravdrag är i behov av förbättringar.⁴ Exempelvis är det idag svårt för en investerare att kontrollera att villkoren för avdraget är uppfyllda. En investerare saknar inte sällan nödvändig kunskap om huruvida löne- eller rörelsevillkoret är uppfyllt eller kommer att uppfyllas i tid. Sådan osäkerhet försvårar tillämpningen av investeraravdraget. Ett ytterligare exempel är den oproportionerliga ordningen som innebär att hela investeraravdraget ska återföras om andelarna avyttras under de fem beskattningsåren närmast efter betalningsåret. Den del av investeraravdraget som ska återföras om andelarna avyttras bör proportioneras utifrån innehavstiden i stället för dagens "allt-eller-inget-system". Femårsgränsen bör även förkortas.

Dessutom bör begränsningarna i regelverket så långt det är möjligt utformas i enlighet med kommissionens riktlinjer för statligt stöd. Bland annat bör det undersökas huruvida det inte skulle vara förenligt med riktlinjerna att vidga kretsen av investerare så att endast investerare som vid tidpunkten för investeringen direkt äger andelar i företaget utesluts från ordningen. Det bör därutöver analyseras om möjligheten i kommissionens riktlinjer att införa ett särskilt

² Se vidare Ägarskatterna, konkurrenskraften och välståndet En internationell kartläggning och analys av ägarskatter, Svenskt Näringsliv och Skeppsbron Skatt, 2018 https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporter/agarskatte-attarna-konkurrenskraften-och-valstandet_712404.html/BINARY/%C3%84garskatterna%2c%20konkurrenskraften%20och%20v%C3%A4lstandet.pdf samt Ifo-studie på Svenskt Näringslivs uppdrag The Economic and Fiscal Consequences of a Capital Income Tax Reduction in Sweden, Svenskt Näringsliv, 2019 https://www.svensktnaringsliv.se/Bilder_och_dokument/snl_rapport_ifo_2pdf_740203.html/BINARY/SNL_Rapport_IFO_2.pdf.

³ SOU 1998:116 s. 199.

⁴ Se vidare Näringslivets Skattedelegations remissvar 2012-11-26 avseende promemorian Investeraravdrag, Fi 2012/3858.

NSD
NÄRINGSLIVETS
SKATTE-
DELEGATION

undantag för s.k. affärsänglar är möjligt, och i så fall lämpligt, att implementera. För det fall att regeringen finner det ogenomförbart vill NSD framhålla att en förbättring av reglerna avseende vinstandelslån skulle förbättra affärsänglars möjlighet att hjälpa små och medelstora företag med kapitalförsörjningen.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION



Johan Fall



Stefan Sagebro



Erik Blomquist