

# Kommittédirektiv



Skatteincitament för investeringar i mindre företag

---

**Dir.**  
**2008:80**

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 2008.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera förutsättningarna för att införa särskilda skatteincitament för att stimulera fysiska personers investeringar i mindre företag. Med mindre företag avses onoterade företag, inklusive handelsbolag som enbart ägs av fysiska personer. Som ett alternativ ska också undersökas möjligheten att införa regler motsvarande det s.k. Annellavdraget.

Utredaren ska särskilt beakta behovet av finansiering inför företagsstart, finansieringsbehov i tidiga skeden av företagens utveckling samt mindre företags behov i expansionsskeden.

I uppdraget ingår att utreda behovet av – och förutsättningarna för – att införa särskilda skatteincitament för att stimulera investeringar i mindre företag samt att lämna förslag till utformning av sådana incitament. Utredaren ska belysa förslagen ur ett företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt perspektiv. Om förslagen har offentligfinansiella konsekvenser ska utredaren även föreslå en finansiering av dessa. Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 mars 2009.

## Bakgrund

De centrala målen för regeringens ekonomiska politik är att främja den ekonomiska tillväxten och varaktigt öka sysselsättningen. Sverige har i många avseenden goda förutsättningar för företagande. Det beror bl.a. på att det här finns ett innovativt näringsliv som bedriver en omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet och har en god finansiell kapacitet. Strukturomvandlingen inom näringslivet ställer dock höga krav på att de goda förutsättningarna för företagande upprätthålls. Det gäller särskilt att stimulera bildandet av nya företag och de mindre företagens möjligheter att växa. Hinder för företagsetableringar och tillväxt bör så långt som möjligt minimeras. Låga inträdesbarriärer är viktiga för ett lands produktivitet, eftersom de etablerade företagen tvingas att anpassa sig till nya faktiska och potentiella konkurrenter. På så sätt upprätthålls konkurrensen generellt samtidigt som produktiviteten stiger i ekonomin.

Många företag har ett litet eget kapital, vilket ofta innebär problem när de söker krediter och riskkapital. Det gäller särskilt för nyetableringar. Ju mer riskfylld verksamheten är desto viktigare är det egna kapitalet. Härutöver fungerar eget kapital investerat i verksamheten som en indikation till kreditgivare på att investeringen har hög förväntad avkastning och att verksamheten har god soliditet.

Tillgången till kapital är således en avgörande framgångsfaktor i nystartade och unga företag samt i expansiva och innovativa företag. Möjligheterna att bygga upp ett kapital innan ett företag startas kan dock i många fall vara begränsade. Samtidigt kan dessa företag ha svårt att få lån på grund av avsaknad av kredithistoria, sin ringa storlek och sina begränsade tillgångar. Deras förmåga att ställa säkerheter är inte sällan begränsad, vilket ofta leder till ett ökat privatekonomiskt risktagande för företagaren, eftersom kompletterande säkerheter i form av personliga borgensåtaganden ofta krävs. Företagen kan även ha svårt att attrahera externt kapital, t.ex. på grund av investerarens höga krav på information och på avkastning i tidiga skeden.

I det här sammanhanget är det relevant att betona att det bara är i situationer där den ordinarie kapitalmarknaden har miss-

lyckats som staten bör överväga att gå in med stödåtgärder och då med iakttagande av EG:s statsstödsregler. Att mindre företag på grund av sin storlek kan ha svårt att klara vissa typer av investeringar behöver inte nödvändigtvis vara ett uttryck för något marknadsmisslyckande, utan ger snarare uttryck för en samhällsekonomiskt optimal sortering. Det innebär inte heller att investeringen med automatik blir mer samhällsekonomiskt lönsam om staten tar ansvar för den. I vissa fall kan dock statliga åtgärder vara motiverade och försvarbara om förutsättningarna för privata finansierare att gå in i ett projekt är alltför osäkra och det samtidigt finns ett stort samhällsintresse av att investeringen genomförs.

En åtgärd som innebär ett intrång, en korrigerande, på en marknad måste underbyggas och motiveras med en beskrivning av vad det är för typ av marknadsmisslyckande som föreligger. Utgångspunkten måste vara att staten inte bör åtgärda problem som uppstår för enskilda eller grupper av företag. Ett dynamiskt näringsliv, där företag som inte klarar att hantera marknadskraven ersätts av nya och mer livskraftiga företag, är viktigt för ett lands produktivitet och tillväxt.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 tagit upp behovet av att se över finansieringsmöjligheterna för företag. Regeringen har också uttalat att nya och alternativa former av statliga insatser bör utredas, bl.a. ett statligt garantisystem och vissa skatteincitament. En särskild utredare har tillsatts för att utreda frågan om statliga finansieringsinsatser för nya, små och medelstora företag (dir. 2007:169). Den utredaren behandlar dock inte frågan om särskilda skatteincitament. Det finns därför anledning att utreda behovet och effektiviteten samt eventuella problem med särskilda skatteincitament. I samband med detta ska en bedömning göras av om det är samhällsekonomiskt önskvärt att investeringar stimuleras genom särskilda skatteincitament för mindre företag. Vidare är frågan om vikten av en fri marknad kontra omständigheter som gör att det kan vara motiverat att staten går in med stödåtgärder i situationer när marknaden har misslyckats, komplex och kan innehålla motstridiga intressen. Därför måste frågan om det är samhällsekonomiskt lämpligt att investeringar stimuleras genom

särskilda skatteincitament och hur förslagen till skatteincitament kan utformas belysas noggrant.

### **Olika skatteåtgärder**

Regeringen har förbättrat villkoren för företagen genom generella åtgärder. Ett exempel på detta är avskaffandet av förmögenhetsskatten, vilket bl.a. innebär att den s.k. Lex Ugglaproblematiken har försvunnit. Därutöver har reglerna för fåmansföretag, de s.k. 3:12-reglerna, förbättrats genom att utrymmet för kapitalbeskattad inkomst har utvidgats. Detta har skett genom ändringar i löneunderlagsregeln och genom att schablonbeloppet i den s.k. förenklingsregeln höjts till två inkomstbasbelopp. Det finns dock anledning att undersöka om det för vissa företagskategorier kan finnas behov av någon form av ytterligare åtgärder.

Sverige har tidigare haft bestämmelser om s.k. riskkapitalavdrag. Regelsystemet innebar att individer som förvärvade aktier i onoterade bolag genom nyemission under beskattningsåret 1996 kunde få en skattereduktion med maximalt 30 000 kronor (30 procent av investeringar upp till 100 000 kronor) under taxeringsåren 1997 och 1998. Reglerna var förenade med ett flertal krav, bland annat när det gällde företagets verksamhet, tillgångar och investeringsinriktning. Det fanns också krav på att investeraren skulle behålla aktierna under en femårsperiod efter investeringen samt att det onoterade bolaget inte fick börsnoteras under en treårsperiod efter investeringen. Vidare skulle det onoterade bolaget vara svenskt eller driva näringsverksamhet från ett fast driftställe i Sverige. Systemet avskaffades när lättnader i dubbelbeskattningen infördes från och med 1997. I samband med slopandet av reglerna om riskkapitalavdrag genomförde Verket för näringslivsutveckling (Nutek) en utvärdering av investeringar för vilka riskkapitalavdrag hade erhållits.

I Danmark finns ett system med etableringskonton. Enligt de reglerna kan individer som har löneinkomster få göra avdrag för insättningar på etableringskontot när den skattepliktiga inkomsten beräknas. Som minst får insättningen på kontot uppgå

till 5 000 danska kronor per år och som mest till det högsta av 100 000 danska kronor eller 40 procent av nettolönen. För att etableringskontot ska kunna användas för att starta en verksamhet eller för att köpa aktier i ett bolag krävs en viss minsta investering. År 2007 var det minsta beloppet 107 300 danska kronor och för 2008 uppgår det till 110 100 danska kronor. Medlen på etableringskontot kan även användas för att starta verksamhet utomlands eller för att köpa aktier i bolag som inte hör hemma i Danmark. Varje insättning måste användas inom tio år, eller innan utgången av året efter det år den skattskyldige når den allmänna pensionsåldern. Insättningar som inte har använts inom denna tidsram återförs till beskattning året efter, tillsammans med en straffränta.

En tredje åtgärd, som bl.a. föreslagits av Småföretagsdelegationen, är möjligheten till uppskov med kapitalvinstbeskattning vid avyttring av andelar i onoterade bolag i samband med återinvestering i andra onoterade bolag (se SOU 1998:93 sid. 31 och 32).

Slutligen fanns tidigare Annell-avdraget, som innebar att aktiebolag t.o.m. utgången av år 1993 i viss utsträckning fick dra av utdelning på nyemitterade aktier. Avdrag fick göras med en viss procent per år av vad som betalats in för aktierna under en viss period. Ett syfte med reglerna var att underlätta aktiebolagens kapitalanskaffning.

## **Uppdraget**

Som en allmän utgångspunkt för den särskilde utredaren gäller att uppdraget ska utföras med beaktande av de generella riktlinjer för skattereglernas utformning som regeringen har föreslagit riksdagen i 2008 års vårproposition.

Utredaren ska analysera behovet av – och förutsättningarna för – att införa särskilda skatteincitament i syfte att stimulera investeringar i mindre företag samt lämna förslag till utformning av sådana incitament. I detta sammanhang ska utredaren bl.a. undersöka om det finns marknadsmisslyckanden som utgör skäl för särskilda insatser för mindre företag.

Uppdraget omfattar även att studera hur olika skatteincitament kan utformas för att vara samhällsekonomiskt önskvärda.

En utgångspunkt för uppdraget är att grunderna för 1990 års skattereform i termer av likformighet och neutralitet ska beaktas så långt det är möjligt. Vidare måste särskilt beaktas riskerna med skattekrediter, som innebär att det allmännas skattefordran direkt eller indirekt riskerar att förloras när och om den skattskyldige lämnar svensk beskattningsjurisdiktion, liksom de skatteadministrativa problem som finns om en sådan skattefordran ska bevakas under lång tid.

Bedömningen av behovet av ytterligare stimulanser för kapitalanskaffning ska göras utifrån de förändringar som har gjorts av de s.k. 3:12-reglerna under de senaste åren. I detta sammanhang bör utredaren även beakta resultatet av den utredning som ska redovisas våren 2008 av den skattemässiga neutraliteten mellan olika verksamhetsformer (se bl.a. prop. 2006/07:100 s. 44).

Vidare ska betydelsen av att förmögenhetsskatten har avskaffats och hur detta påverkar kapitalförsörjningen i mindre företag beaktas. Vid bedömningen av behovet av särskilda skatteincitament ska utredaren även beakta att det i dag i praktiken finns möjlighet till uppskov med kapitalvinst som återinvesteras, genom att regelverket om skattefrihet på näringsbetingade andelar kan användas i kombination med underprisreglerna.

Andra viktiga frågor som måste analyseras i samband med bedömningen av om det finns behov av skatteincitament är effektiviteten i incitamenten och de s.k. dödviktskostnader samt andra effektivitetsförluster, t.ex. administrativ komplexitet, som kan finnas. Denna analys ska bl.a. göras mot bakgrund av erfarenheterna av det tidigare riskkapitalavdraget, men även erfarenheterna av det danska systemet med etableringskonton bör beaktas.

Utredaren ska särskilt beakta behovet av finansiering inför företagsstart, företagets finansieringsbehov i tidiga skeden av sin utveckling samt mindre företags behov i expansionsskeden.

Om utredaren kommer fram till att särskilda skatteincitament bör införas för investeringar i mindre företag, ska en lagteknisk

lösning för reglerna presenteras tillsammans med en analys av förutsättningarna för att införa sådana incitament. I denna analys ska bl.a. motiven för införandet av incitamenten ur ett effektivitetsperspektiv belysas. I detta avseende är ambitionen att sådana åtgärder ska innebära en så liten administrativ börda som möjligt.

Uppdraget är begränsat till fysiska personers investeringar i små företag som är onoterade, inklusive handelsbolag som enbart ägs av fysiska personer.

De olika former av särskilda skatteåtgärder som utredaren främst ska inrikta sig på är regler för ett s.k. etableringskonto, riskkapitalavdrag för privatpersoner som investerar i eget eller närståendes företag, möjligheten till uppskov med kapitalvinstbeskattning i vissa fall och Annell-avdraget.

Avsikten med ett etableringskonto är att stimulera kapitalanskaffningen genom att fysiska personer vid beskattningen får göra avdrag för insättningar på ett konto, där behållningen ska användas för att starta ett företag. Efter företagsstarten är tanken att företagets resultat ska beskattas enligt allmänna företags-skatteregler.

Med riskkapitalavdrag avses en möjlighet för fysiska personer att med avdragsrätt investera upp till ett visst belopp i eget eller närståendes företagande, dvs. kostnaden för köp av onoterade aktier i dessa företag får dras av mot förvärvsinkomst.

En tredje form av skatteincitament är uppskov med kapitalvinstbeskattning vid avyttring av andelar i onoterade bolag vid återinvestering i andra onoterade bolag.

Annell-avdraget innebar att aktiebolag fick göra avdrag i viss utsträckning för utdelning på nyemitterade aktier.

Vid värderingen av de olika alternativa lösningarna bör utredaren eftersträva att den valda lösningen ger en kostnads-effektiv stimulans av realinvesteringar i Sverige.

Uppdraget omfattar även att göra en EG-rättslig analys av de åtgärder som övervägs. Inom Europeiska unionen (EU) omfattas frågor om direkta skatter av medlemsstaternas kompetens. Enligt EG-domstolens rättspraxis är medlemsstaterna dock skyldiga att iaktta EG-rätten vid utövandet av sin kompetens (se

bl.a. EG-domstolens dom den 8 mars 2001 i målen C-397/98 och C-410/98, Metallgesellschaft m.fl.). När det gäller gränsöverskridande situationer har det under de senaste tio åren skett en utveckling inom EG-rätten, som bl.a. innebär att en medlemsstat inte utan vidare kan beskatta en fysisk person som flyttar utomlands för orealiserade vinster på aktier, om inte motsvarande bestämmelse gäller om personen bott kvar (jfr målet Lasteyrie, C-9/02). Dessutom har EG-domstolen underkänt nationella regler som bara ger skattereduktion för forskning och utveckling om den bedrivs i den aktuella medlemsstaten (jfr Laboratoires Fournier, C-39/94).

Analysen måste således ske mot bakgrund av att EG-rättens utveckling innebär att skatteincitament inte kan begränsas till riskkapitalinvesteringar i Sverige, utan troligen även måste omfatta gränsöverskridande situationer. De förslag på skatteincitament som lämnas ska utformas mot bakgrund av att det är ett övergripande mål att värna den svenska skattebasen. Utredaren ska därför inventera och värdera de olika risker för skattebortfall till följd av EG-rättens inverkan som är förknippade med de olika åtgärder som övervägs.

Vid utformningen av de förslag som lämnas ska utredaren beakta och analysera riskerna med skattekrediter som innebär att det allmännas skattefordran direkt eller indirekt riskerar att förloras om den skattskyldige lämnar svensk beskattningsjurisdiktion, liksom de skatteadministrativa problem som finns när en sådan skattefordran ska bevakas under lång tid. Detta innebär att om ett förslag som går ut på att införa etableringskonton lämnas, ska frågan om möjligheten att kontrollera att behållningen faktiskt beskattas belysas. När det gäller uppskov med kapitalvinstbeskattningen ska utredaren analysera Sveriges möjligheter att kontrollera och beskatta den slutliga vinsten, om uppskov med kapitalvinstbeskattning – med hänsyn till EG-rätten – även måste omfatta investeringar i utländska onoterade bolag, liksom möjligheterna att bevaka och beskatta uppskov som lämnas till enskilda som flyttar ut från Sverige.

I fråga om ett s.k. riskkapitalavdrag är det – baserat på utvecklingen inom det skatterättsliga området inom EU – troligt att det inte är möjligt att begränsa investeringarna till svenska



bolag eller bolag som bedriver näringsverksamhet i Sverige. Det finns en risk att riskkapital i sådant fall kommer att användas för att stimulera företagande och eventuell sysselsättningsökning utanför Sveriges gränser med hjälp av svenska skattemedel. Utredaren bör särskilt beakta den omständigheten vid bedömningen av om ett riskkapitalavdrag bör införas.

Om regler i form av Annell-avdrag övervägs, ska dessa utformas så att de är förenliga med EG-rätten.

När det gäller Annell-avdraget bör vidare beaktas att nyemitterat kapital också medför att gränsbeloppet vid 3:12-beskattningen blir högre. Den sammanlagda beskattningen inom 3:12-området får dock inte påverkas.

Uppdraget omfattar även en analys av förenligheten med reglerna om statsstöd avseende de olika skatteincitament som utredaren ska inrikta sig på. Vid denna bedömning ska utredaren bl.a. beakta de riktlinjer som Europeiska kommissionen har utfärdat för stöd i form av riskkapital (se gemenskapens riktlinjer för statligt stöd för att främja riskkapitalinvesteringar i små och medelstora företag, 2006/C 194/02). Utgångspunkten för uppdraget är att de lösningar som föreslås, om möjligt, ska utformas så att de inte utgör statsstöd.

Till den del lämnade förslag medför negativa offentlig-finansiella effekter, ska utredaren föreslå finansiering av förslagen enligt gällande finansieringsprinciper. Vidare ska förslagets påverkan på den administrativa bördan för både företag och myndigheter redovisas.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av statliga finansieringsåtgärder för nya, små och medelstora företag. I den utredarens uppdrag ingår bl.a. att analysera hur dagens statliga finansieringsinsatser samverkar. Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med den utredaren. Vidare står det utredaren fritt att samråda med andra intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2009.

(Finansdepartementet)