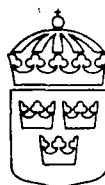


Regeringens proposition

1988/89:71

om begränsad avdragsrätt för vissa reaförluster



Prop.
1988/89:71

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 22 december 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Kjell-Olof Feldt

Propositionens innehåll

I propositionen föreslås att rätten till avdrag för reaförluster på aktier samt andra värdepapper, andelar och rättigheter som beskattas enligt aktievinstreglerna skall begränsas till 40 % redan från första innehavsdagen.

De nya reglerna föreslås bli tillämpliga på avyttringar som sker efter utgången av år 1988.

Förslag till
Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Prop. 1988/89:71

Härigenom föreskrivs att punkt 3 av anvisningarna till 36 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Anvisningar
till 36 §

3.¹Förlust genom icke yrkesmässig avyttring (realisationsförlust) får dras av i den omfattning som anges i punkt 4 nedan.

Realisationsförlust skall beräknas på samma sätt som realisationsvinst enligt punkterna 1 – 2 e. Realisationsförlust på andel i handelsbolag får dock inte beräknas med utgångspunkt i ett justerat ingångsvärde som bestämts enligt punkt 2 d andra – fjärde styckena. Vidare får vid förlustberäkningen en fastighets ingångsvärde inte beräknas på grundval av ett taxeringsvärde enligt punkt 2 a sjätte eller sjunde stycket. Inte heller får omräkning som avses i punkt 2 a tionde stycket ske eller tillägg enligt punkt 2 a tolfte stycket göras. Har den med förlust avyttrade egendomen innehafts under sådan tid att, om vinst i stället hade uppstått vid avyttringen, endast en del av vinsten skulle ha räknats till skattepliktig realisationsvinst, är endast motsvarande del av förlusten avdragsgill. Vid avyttring av *andel i handelsbolag* är oavsett innehavstiden endast 40 procent av förlusten avdragsgill. Har förlusten uppkommit vid fastighetsreglering i fall som avses i punkt 4 av anvisningarna till 35 §, är endast så stor del av förlusten avdragsgill som belöper på vad den skattskyldige har erhållit i pengar.

Realisationsförlust skall beräknas på samma sätt som realisationsvinst enligt punkterna 1 – 2 e. Realisationsförlust på andel i handelsbolag får dock inte beräknas med utgångspunkt i ett justerat ingångsvärde som bestämts enligt punkt 2 d andra – fjärde styckena. Vidare får vid förlustberäkningen en fastighets ingångsvärde inte beräknas på grundval av ett taxeringsvärde enligt punkt 2 a sjätte eller sjunde stycket. Inte heller får omräkning som avses i punkt 2 a tionde stycket ske eller tillägg enligt punkt 2 a tolfte stycket göras. Har den med förlust avyttrade egendomen innehafts under sådan tid att, om vinst i stället hade uppstått vid avyttringen, endast en del av vinsten skulle ha räknats till skattepliktig realisationsvinst, är endast motsvarande del av förlusten avdragsgill. Vid avyttring av *sådan egendom som avses i 35 § 3 mom.* är oavsett innehavstiden endast 40 procent av förlusten avdragsgill. Har förlusten uppkommit vid fastighetsreglering i fall som avses i punkt 4 av anvisningarna till 35 §, är endast så stor del av förlusten avdragsgill som belöper på vad den skattskyldige har erhållit i pengar.

Denna lag träder i kraft dagen efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling.

De nya bestämmelserna tillämpas i fråga om avyttringar som har skett efter utgången av år 1988.

¹ Senaste lydelse 1988:1518.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 december 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Hjelm-Wallén, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om begränsad avdragsrätt för vissa reaförluster

1 Inledning

Under senare år har skatteplaneringen ökat i omfattning. Den har blivit allt mer avancerad och bedrivs och utnyttjas dessutom mer systematiskt än tidigare. Många skattskyldiga med förhållandevis höga bruttoinkomster kan minska sin skatt kraftigt samtidigt som banker, finansbolag och andra som tillhandahåller de olika instrumenten för skatteplanering gör stora förtjänster.

Den tilltagande verksamheten med skatteplanering har därför med rätta fått en central roll i debatten om det svenska skattesystemet. Regeringen har också vid flera tillfällen drivit fram lagstiftning för att komma till rätta med olika slag av skatteplanering. Ett exempel på detta är det nyligen av riksdagen godtagna förslaget om ändrade reavinstkatteregler för handelsbolagsandelar (prop. 1988/89:55, SkU16, rskr. 65, SFS 1988:1518).

De nya handelsbolagsreglerna innebär bl. a. att endast 40 % av reaförluster på andelar i handelsbolag skall vara avdragsgilla oavsett innehavstid. Denna åtgärd tar sikte på det vid skatteplanering vanligt förekommande inslaget att kvitta bort reavinsten med mer eller mindre konstruerade reaförluster. Enligt min mening har detta inslag i skatteplaneringen tagit sig sådana uttryck på senare tid att det blivit nödvändigt att vidta mera långtgående åtgärder för att förhindra fortsatt utnyttjande av de nuvarande reglerna. I det följande tar jag därför upp frågan om en generell begränsning av avdragsrätten för reaförluster på aktier, andelar i aktiefonder och andra andelar och rättigheter som beskattas enligt aktievinstreglerna.

2 Allmänna synpunkter

I den senaste tidens intensiva debatt om det svenska skattesystemet har det rått en betydande enighet om att det krävs en mycket djupgående reform för att komma till rätta med bristerna i det nuvarande systemet. Den bristande likformigheten i beskattningen av framför allt kapitalinkomster har kommit

att systematiskt utnyttjas för transaktioner som nedbringa skatteuttaget. De allvarliga bristerna på kapitalbeskattningsområdet är en viktig utgångspunkt för den inriktning av reformarbetet som den socialdemokratiska partistyrelsen nyligen ställt sig bakom. Det är en huvuduppgift för utredningen (Fi 1987:07) om reformerad inkomstbeskattning (RINK) att finna ett skattesystem som minimerar utrymmet för skatteplanering.

Avsikten är att RINK under nästa år skall redovisa sina förslag så att nya regler skall kunna slå igenom från inkomståret 1991. Som jag framhållit i samband med förslag från regeringen om olika åtgärder mot skatteplanering under de senaste åren kan vi dock inte undvara ingripanden under det pågående utredningsarbetet. Enligt min uppfattning har utvecklingen mot alltmer systematiska och affärsmässiga skatteplaneringsaktiviteter snarast inneburit ett krav på regeringen att öka handlingsberedskapen på detta område.

Nuvarande regler för reavinstbeskattning av aktier, andelar i aktiefonder m. fl. värdepapper kan i betydande utsträckning användas i skatteplaneringssyfte. Det olika stora skatteuttaget för värdepapper som har innehafvs kortare respektive längre tid än två år och den symmetri som gäller i fråga om avdragsrätt för förluster har framkallat olika transaktioner som motverkar ett skatteuttag efter bärkraft.

Den som undviker att ta hem vinster innan tvåårsgränsen har passerats och samtidigt vinnlägger sig om att säkra avdragsrätten för förluster inom tvåårsperioden kan begränsa beskattningen av sina aktieaffärer i en utsträckning som inte varit avsedd.

Aktörer som i ett längre perspektiv tror på sina förlustaktier nöjer sig med att i tid "vända" sitt innehav genom att avveckla detsamma och i nära anslutning till försäljningen köpa nya aktier av samma slag. I brist på vinster att kvitta förlusten mot kan denna sparas upp till sex år.

Vid sidan av detta utnyttjande av den nuvarande skillnaden i beskattningen av yngre och äldre aktier kan man också iakta en ökad inriktning mot skatteplanering som går ut på att konstruera reaförluster som i sin helhet kan kvittas mot reavinster.

Handeln med andelar i s.k. utdelningsfonder bygger i stor utsträckning på att man söker utnyttja en fiktiv till hundra procent avdragsgill reaförlust genom försäljning efter ett kortvarigt innehav under vilket utdelning har lyfts.

Den hundraprocentiga avdragsrätten för kortfristiga reaförluster används också genom att fiktiva förluster skapas i en kedja av transaktioner t.ex. mellan olika bolag med ägargemenskap och vid handel med s.k. skalbolag.

Enligt min uppfattning är det nödvändigt att i avvaktan på skattereformen vidta åtgärder mot de nu redovisade metoderna för skatteplanering. Tidigare erfarenheter visar att ingripanden som riktar sig specifikt mot en viss företeelse är svåra att utforma heltäckande och dessutom att sådana punktinsatser ganska snart leder in skatteplanerarna på nya metoder. Det finns därför anledning att överväga åtgärder som har en mer generell karaktär. Detta är påkallat även om det inte är givet vilken bedömning som skulle göras vid en prövning i förvaltningsdomstolarna av vissa av de nyss nämnda transaktionerna.

Jag har kommit fram till att en reducering av avdragsrätten för reaförluster på aktier och annan egendom som beskattas enligt reglerna i 35 § 3 mom. kommunalskattelagen (1928:370), KL, till 40 % oavsett innehavstiden är den mest verkningsfulla åtgärden samtidigt som den ligger väl i linje med den inriktning som reformarbetet har. Jag har vid upprepade tillfällen uttryckligt klargjort att nuvarande generösa bestämmelser för såväl underskottsavdrag som reaförluster måste omprövas. Det är min bestämda uppfattning att en begränsning härvidlag är nödvändig för att en marginalsattesänkning skall kunna genomföras med bibehållna fördelningspolitiska ambitioner. En åtgärd av det slag jag nu förordar fyller den dubbla funktionen att förhindra användningen av ett antal skatteplaneringsmetoder och vara ett lämpligt avvägt ingrepp för att åstadkomma en smidig övergång till ett nytt skattesystem.

3 Reaförluster på yngre aktier m. fl. värdepapper

Mitt förslag: Reaförluster på aktier samt andra värdepapper, andelar och rättigheter som beskattas enligt reglerna i 35 § 3 mom. KL skall vara avdragsgilla enbart till 40 % även om innehavstiden är kortare än två år.

Skälen för mitt förslag: En utvidgning av den nyligen genomförda begränsningen av värdet på reaförluster avseende andelar i handelsbolag till aktier, andelar i aktiefonder m.fl. tillgångar som anges i 35 § 3 mom. KL bidrar till att motverka oönskad skatteplanering och till att aktievinstbeskattningen blir mera effektiv.

De invändningar som har rests mot att inte tillåta avdragsrätt för reaförluster i samma utsträckning som motsvarande vinster beskattas anser jag inte har tillräcklig tyngd. Kapitalvinstkommitténs genomgång av hur de nuvarande reglerna fungerar i praktiken ger en bild som väsentligt avviker från den symmetriska behandling som lagstiftningen syftar till (SOU 1986:37 s. 115 ff.).

Det brukar ibland framhållas att nuvarande kvittningsmöjligheter är en betydelsefull riskutjämningsfaktor som i många fall har utgjort en förutsättning för att privatpersoner skall våga placera sparmedel på aktiemarknaden. Mot detta påstående vill jag uttala den bestämda uppfattningen att den genomsnittlige aktiespararen i ringa utsträckning ägnar sig åt kortfristiga affärer av det slag som blir mindre lönande genom mitt förslag.

Det är svårt att beräkna de statsfinansiella effekterna av mitt förslag. En viss ökning av skatteintäkterna bör bli följderna av att undandragandet av skatt genom diverse transaktioner som ligger utanför den traditionella aktiehandeln försvåras.

Mitt förslag föranleder en ändring i punkt 3 av anvisningarna till 36 § KL.

4 Ikraftträdande

Prop. 1988/89:71

De nya bestämmelserna bör för att förhindra störningar i aktiehandeln och transaktioner i skatteundandragande syfte tillämpas från och med dagen efter det att propositionen överlämnas till riksdagen. Detta kommer att ske den 31 december 1988. De nya reglerna bör således tillämpas i fråga om avyttringar som sker efter utgången av år 1988.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

Förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta lagförslaget.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.