

Til lovforslag nr. L 95. Betænkning afgivet af skatte- og afgiftsudvalget den 12. december 1984

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af ligningsloven

(Aktiesalg til holdingselskaber)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til ministeren for skatter og afgifter, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i samråd.

To af udvalgets spørgsmål til ministeren for skatter og afgifter er optrykt som bilag til betænkningen tillige med ministerens svar herpå.

Et *mindretal* (socialdemokratiets og socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget) henviser til nedenstående uddrag (afsnit 10) af professor Thøger Nielsens redegørelse om holdingstiftelse af 29. november 1984 som begrundelse for det af mindretallet stillede ændringsforslag om en ændret ikrafttrædelsesbestemmelse.

Mindretallet skal i denne forbindelse tilføje, at det gerne medvirker til at skaffe hjemmel til at refundere offentlige afgifter forbundne med overdragelse eller selskabsstiftelse, der annulleres i konsekvens af den ændrede ikrafttrædelsesbestemmelse.

»10. Synspunkter vedrørende ikrafttrædelse af nye regler på det foreliggende område.

Den foreslåede ændring af bestemmelsen i ligningslovens § 16 B drejer sig om et, hvad virkeområde angår, ret begrænset spørgsmål om udformningen af den nødvendige grænsedragning mellem almindelig skattepligtig indkomst på den ene side og avance eller tab ved afståelse af aktier m.v. på den anden. Ved bedømmelsen af spørgsmålet om, hvilke tilfælde der bør omfattes af lovreglen under hensyn til tidspunktet for de pågældende dis-

positioner, er der formentlig grund til at hæfte sig ved følgende omstændigheder:

Der er grund til at formode, at det kun vil være et fåtal af skatteydere, der bliver berørt af reglerne, men at der på den anden side hyppigt vil være involveret beløbsstørrelser, der efter danske forhold må betegnes som betydelige.

Det stillede forslag er således udformet, at et reelt generationsskifte kan gennemføres under anvendelse af reglerne om almindelig avancebeskatning. Dette forudsætter blot, at aktieoverdrageren opgiver direkte eller efter omstændighederne indirekte indflydelse på den virksomhed, der er genstand for overdragelsen.

På det foreliggende område har der i særdeleshed i den seneste tid, og det vil navnlig sige indeværende år, hersket megen tvivl om den skattemæssige behandling af de omhandlede dispositioner. Man kan derfor ikke hævde, at der er blevet disponeret på baggrund af en klart begrundet forventning om visse indskudte skattemæssige konsekvenser af dispositionen, så meget mere fordi den tvivl, der har bestået, er kommet offentligt til orde.

Ved dispositioner over væsentlige aktieinteresser vil der som regel være kvalificeret rådgivning til rådighed fra sagkyndige, og man må formode, at disse har henledt opmærksomheden på de tvivl, der kunne foreligge, en formodning, der kan underbygges af de ikke helt få tilfælde, der er blevet forelagt med henblik på bindende forhåndsbesked.

Dispositioner af den foreliggende art vil som regel kunne omgøres, og i de fleste til-

fælde vil de implicerede parter have taget forbehold herom. Selv om dette ikke skulle være tilfældet, må ligningsrådet være beføjet til at tillade en annullation eller ændring af vilkårene for en eventuel aktieoverdragelse. Det bør endvidere være muligt at tilvejebringe hjemmel for en refusion af offentlige afgifter forbundet med overdragelsen eller en selskabsstiftelse, der opgives, således at man i tilfælde, hvor særlige grunde taler derfor, kan sikre, at de pågældende skatteydere opnår skattemæssig status quo ante.

Endelig bør det erindres, at der foreligger mulighed for at udnytte dispensationsbestemmelsen i grænsetilfælde, og at dette navnlig vil være begrundet i tilfælde, hvor skatteyderne har opfyldt de minimumskrav, der hævdes tidligere at være blevet stillet af ligningsmyndighederne. Dette må gælde som en selvfølge i tilfælde, hvor der måtte være blevet disponeret i overensstemmelse med en forhåndsbesked.

På denne baggrund forekommer det rimeligt at overveje at give den ændrede affattelse af § 16 B virkning i hvert fald for det indkomstår, der ikke er afsluttet forud for fremsættelsen af eventuelt lovforslag i folketinget. Dette ville i de fleste tilfælde indebære, at dispositioner af den omhandlede art, som er truffet i året 1984, vil falde ind under lovreglen.

Ved bedømmelsen må man omvendt pege på de hensyn, der normalt fører til ikke at bringe en skærpende skattelovgivning i anvendelse i relation til dispositioner, der er truffet forud for loven. Som bekendt bør dette princip normalt respekteres og bliver det da også sædvanligvis i praksis, men det foreliggende tilfælde kan ikke uden videre sammenlignes med de tilfælde, hvor der er indgået aftaler med tredjemand ud fra bestemte ubestridelige skattemæssige forudsætninger.

Ved overvejelserne bør man ikke overse hensynet til størst mulig lighed for loven. Det ville i tilfælde af den foreliggende art kunne føles stødende, såfremt transaktioner af ny dato, der involverer betydelige beløb, og som efter deres karakter ikke falder ind under de tilfælde, hvor tilladelse til almindelig avancebeskatning må kunne forventes, skulle passere uden indkomstbeskatning, såfremt dispositionerne fastholdes. I nogle tilfælde vil tilsvarende dispositioner være forberedt, men vil på grund af tilfældige omstændigheder ikke

være afsluttet inden lovens ikrafttrædelse. Der foreligger således en situation af meget speciel karakter, som ikke helt kan sammenlignes med de problemer, der normalt foreligger, når nye skatteregler indføres, og man kan komme til at stå over for vanskelige afgørelser ved bedømmelse af det nøjagtige tidspunkt for en aktieafståelse – før eller efter ikrafttrædelsesdatoen – navnlig når afståelsen har fundet sted med forbehold af ret til omgørelse.«

Mindretallet henviser endvidere til nedenstående afsnit 9 i professor Thøger Niensens redegørelse, idet mindretallet opfordrer ministeren til snarest i 1985 at fremsætte forslag til ændring af kildeskatteloven, således at der indeholdes udbytteskat af alle typer af udbytte, jfr. ligningslovens §§ 16 A og 16 B.

Mindretallet opfordrer endvidere ministeren til at tage initiativ til en stramning af de almindelige sambeskatningsvilkår som skitseret af professor Thøger Nielsen.

#### *»9. Spørgsmålet om udvidelse af området for indeholdelse af udbytteskat.*

Grænsedragningen mellem aktieudbytte og afståelsesavancer og herunder likvidationsavancer har været genstand for en del tvivl i forbindelse med området for indeholdelse af udbytteskat, jfr. kildeskattelovens § 65. Den nuværende praksis kan næppe siges at være konsekvent og heller ikke overensstemmende med praksis i forbindelse med skattegodtgørelse, jfr. selskabsskattelovens § 17 A. Hvis et afståelsesvederlag behandles som almindelig indkomst i henhold til ligningslovens § 16 B, stk. 1, ydes der skattegodtgørelse, uden at der er pligt til at indeholde udbytteskat i udlodningen. Denne ordning kan næppe betegnes som rationel og rimeligt begrundet. Man kunne vælge at begrænse reglerne om indeholdelse af udbytteskat og om skattegodtgørelse til udbytte i snæver forstand, dvs. deklareret udbytte i forhold til aktiebesiddelse. I det omfang man går herudover, er der næppe grund til nogen forskelsbehandling, og hvad særlig angår de tilfælde, der behandles i ligningslovens § 16 B – og herunder også den foreslåede § 16 B, stk. 2 – kan der opstå utilsigtede fordele for udenlandske aktionærer, der f.eks. i medfør af en dobbeltbeskatningsoverenskomst kan gøre krav på skattegodtgørelse uden at være underlagt reg-

lerne om indeholdelse af udbytteskat. Rækkevidden af disse regler bør derfor underkastes en fornyet overvejelse, således at der ikke fremkommer stødende eksempler på ugrundede skattemæssige fordele. Det rigtige vil nok være at inddrage de tilfælde, der omfattes af § 16 B, under reglerne om indeholdelse af udbytteskat, hvorved det naturligvis forudsættes, at der ikke gives tilladelse til i det pågældende tilfælde at anvende de almindelige regler om aktieavancebeskatning.

Der er også et andet punkt, på hvilket man i den foreliggende sammenhæng muligvis bør overveje ændringer. Der tænkes hermed på sambeskatningsreglerne. Der har på dette punkt i den senere tids praksis vist sig nogen usikkerhed, fordi sambeskatningstilladelse er blevet nægtet i tilfælde, hvor en koncerndannelse ikke er blevet anset for »at være begrundet i reelle forretningsmæssige hensyn« (jfr. nærmere Orla G. Petersen og Jørn Quiste, Revision og Regnskabsvæsen s. 251 ff.). Der ville ikke være noget principielt til hinder for at stramme de almindelige sambeskatningsvilkår, således at sambeskatningstilladelse afhænger af et passende forhold mellem egen og fremmed kapital, hvilket bl.a. ville lette problemstillingen i forbindelse med dispensation fra § 16 B.

De her omhandlede problemer, der falder uden for det direkte emne, bør dog underkastes særskilt behandling.«

Mindretallet stillede under udvalgsarbejdet et ændringsforslag, der mere effektivt ville lukke for muligheden for salg af aktier på de meget gunstige vilkår, der nu er gældende, selv om overdrageren eller dennes ægtefælle beholder aktier i datterselskabet eller holdingselskabet.

Mindretallet beklager, at det ikke har været muligt at opnå flertal for dette forslag, og har i konsekvens heraf stillet ændringsforslag nr. 1 og nr. 3.

Da der nu kan ventes et stort antal dispensationsansøgninger for at få adgang til den lempeligere beskatning, understreger mindretallet nødvendigheden af klare og ensartede regler i forbindelse med de meget vide dispensationsmuligheder.

Herefter indstiller mindretallet lovforslaget til *vedtagelse* med de af mindretallet stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, centrum-demokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af ministeren for skatter og afgifter og det af flertallet under nr. 1 stillede ændringsforslag.

For så vidt angår det under nr. 4 stillede ændringsforslag, hvorved der gives loven tilbagevirkende kraft, vender mindretallet sig skarpt imod dette brud på væsentlige retssikkerhedsprincipper, som hidtil altid er blevet lagt til grund i vor skattelovgivning.

Et *tredje mindretal* (det radikale venstres medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af ministeren for skatter og afgifter og de af flertallene under nr. 1 og 3 stillede ændringsforslag.

Vedrørende det under nr. 3 stillede ændringsforslag kan mindretallet støtte dette, men udtaler samtidig, at ministeren, selv uden ændringsforslaget, som hovedregel i sager som disse må bemyndige andre til at handle for sig.

For så vidt angår det under nr. 4 stillede ændringsforslag har folketinget igennem mange år konsekvent fastholdt den linje, at skærpende skattelovgivning ikke gives tilbagevirkende kraft. Det må tillægges den største betydning, at denne linje videreføres, og den bør også fastholdes ved gennemførelsen af det foreliggende lovforslag. Lovforslaget er skærpende i sin virkning, og det må, selv om meget i netop denne sag – som anført i redegørelsen fra professor Thøger Nielsen – taler for denne gang at fravige dette afgørende princip, alligevel være væsentligt at fastholde kravet om, at en skærpende lov ikke må have tilbagevirkende kraft. Der kan efter nogle i den radikale gruppes opfattelse hermed være skabt en farlig præcedens.

Mindretallet skal dog oplyse, at for nogle medlemmer af den radikale gruppe har professor Thøger Niensens argumentation været afgørende. Disse medlemmer betragter ikke ændringen af loven som skærpende skattelovgivning med tilbagevirkende kraft, idet man anser lovforslaget som en klargørelse af en lov, hvorom der også offentligt har været rejst tvivl om fortolkningen. Der må lægges vægt på, at der ikke med lovændringen bliver tale om at skærpe gældende regler, men alene om at hindre skatteunddragelser i strid med lovens hensigt.

Endelig er det væsentligt, at alle skatteyderne, der berøres af lovgivningen – altså også de, der faktisk har handlet i god tro – vil have mulighed for at annullere beslutningerne om overdragelse eller selskabsstiftelse og få refunderet eventuelle offentlige udgifter hermed.

Et *fjerde mindretal* (fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og udtaler, at for at opnå et stærkt erhvervsliv skal man undgå kapitalvindingsskatter, som fører til, at erhvervslivets organisering stivner i de former, som man tidligere mere eller mindre tilfældigt har valgt.

I virksomheder, der omsætter for milliardbeløb, vil det med vor håbløse skattelovgivning altid være sådan, at det er mere eller mindre tilfældigt og vilkårligt, om den enkelte kommer til at betale nogle snese millioner kroner mere eller mindre i skat.

Nu stirrer skatteministeren sig altså blind på, at der er nogle enkelte, der får en midlertidig skattefordel, som i øvrigt skyldes, at man i sin uvisdom har fundet på at beskatte aktieudbytter forskelligt alt efter, om de tilfalder personer eller moderselskaber.

Ministeren vil så kurere denne sygdom ved overhovedet ikke at gå til noget, der minder om ondets rod, men blot skærpe kapitalvindingsskatten på en måde, som kommer til at virke tilfældigt og erhvervsdræbende. Altså et nyt eksempel på den elendige skattelovgivning, som har plaget landet og ført det ud i arbejdsløshed og gældsproblemer.

## Ændringsforslag

### Til § 1

Af et *flertal* (udvalget undtagen FP), tiltrådt af *ministeren for skatter og afgifter*:

1) I den foreslåede § 16 B ændres i *stk. 4, 1. pkt.*, »3 senest forudgående indkomstår« til: »5 senest forudgående indkomstår«.

Af *ministeren for skatter og afgifter*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget undtagen FP):

2) I den foreslåede § 16 B affattes *stk. 5* således:

»*Stk. 5.* Hvis et selskab afstår aktier, finder *stk. 2 og 4* kun anvendelse, hvis en person eller dennes ægtefælle ved afståelsen havde en væsentlig indflydelse i det selskab, der afstår aktierne, og på samme tidspunkt havde en væsentlig indflydelse i holdingselskabet. *Stk. 2 og 4* finder tilsvarende anvendelse, hvis aktierne afstås til den i 1. pkt. nævnte person eller dennes ægtefælle, der ved afståelsen havde en væsentlig indflydelse i det selskab, der afstår aktierne. Hvis afståelsessummen herefter skal medregnes i den skattepligtige indkomst for det selskab, der har afstået aktierne, finder selskabsskattelovens § 13, *stk. 1, nr. 2, og stk. 3*, ikke anvendelse i de seneste 3 indkomstår forud for afståelsen.«

Af et *flertal* (S, SF og RV):

3) I den foreslåede § 16 B indsættes i *stk. 6* efter »Ministeren for skatter og afgifter« ordene: »eller den, han bemyndiger dertil«.

Af et *mindretal* (S og SF):

Til § 2

4) Paragraffen affattes således:

»§ 2

Loven har virkning for aktieafståelser i hele det indkomstår, der ikke er afsluttet den 4. december 1984, og i alle senere indkomstår.«

## Bemærkninger

Til nr. 1

Med dette ændringsforslag om, at beregningsgrundlaget for den almindelige indkomstskat kan føres 5 år tilbage i stedet for 3 år, opnås parallelitet med den gældende bestemmelse i ligningsloven, der ved ændringer i den skattepligtige indtægt kan føres 5 år tilbage.

Til nr. 2

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, omfatter ordningen ikke alene de tilfælde, hvor aktionæren selv afstår aktier til holdingselskabet. Ved at anvende et mel-

lemliggende selskab, som hovedaktionæren har en væsentlig indflydelse på, kan man i visse tilfælde i realiteten opnå stort set samme skattemæssige resultat som ved et direkte salg fra aktionæren til holdingselskabet.

Dette kan belyses ved følgende eksempel:

Hovedaktionær P driver sin virksomhed gennem selskabet A.

Efter § 1, stk. 3, i virksomhedsomdannelsesloven udskiller A virksomheden til et selvstændigt datterselskab D. Dette sker uden skattemæssige konsekvenser for A.

A overdrager aktierne i D til et nystiftet holdingselskab H, som også ejes af P. Hvis overdragelsen sker efter 3 års ejertid, sker dette skattefrit for A, idet selskabet ikke er omfattet af hovedaktionærbeskatningen. A består herefter kun af en likvid opsamlet kapital. Ved at sælge aktierne i A eller ved at likvidere dette kan P herefter udtage disse midler på de lempelige vilkår efter aktieavancebeskatningsloven.

I dette eksempel sker der i realiteten det samme som ved holdingstiftelse blot med den forskel, at hovedaktionæren ikke afstår sine egne aktier, men lader et selskab afstå disse.

Bestemmelsen i lovforslagets stk. 5, 1. pkt., tager sigte på at imødegå dette.

Imidlertid kan det samme skattemæssige resultat opnås ved, at selskabet A ikke afstår aktierne til et holdingselskab, men at A i stedet afstår aktierne i D til hovedaktionæren P eller dennes ægtefælle. Herefter vil P eje aktierne i såvel A som D.

A består også i dette tilfælde nu blot af en likvid opsamlet kapital, som kan frigives til P på de lempelige vilkår efter aktieavancebeskatningsloven, hvis P sælger aktierne i A

eller likviderer dette. Overdragelsen af A's aktier i D til P kan eventuelt ske i forbindelse med, at P foretager en likvidation af A, således at en del af udlodningen sker i form af aktier i D.

Hovedaktionæren kan således også på denne måde få midlerne ud på lempelige beskatningsvilkår, samtidig med at han fortsætter med at drive virksomheden.

Det ved ændringsforslaget indsatte 2. pkt. i stk. 5 går ud på, at selskabet A også i dette tilfælde skal medregne afståelsessummen i den skattepligtige almindelige indkomst. I bestemmelsen om, at reglerne i stk. 2 og 4 finder tilsvarende anvendelse, ligger, at det er en forudsætning, at den pågældende person på samme måde som det i stk. 2 nævnte holdingselskab er eller bliver indehaver af mindst 25 pct. af aktiekapitalen i det selskab, der overdrages.

For at det selskab, der afstår aktierne, ikke i forvejen skal tømme datterselskabet gennem skattefri udbytter, foreslås det, at skattefriheden for datterselskabsudbytter i de i stk. 5 omhandlede tilfælde ikke skal finde anvendelse i de seneste 3 år forud for afståelsen.

Til nr. 3

Da der givet vil komme et væsentligt antal dispensationsansøgninger, findes det mest betryggende, at ministeren for skatter og afgifter bemyndiger ligningsrådet til at træffe afgørelse om dispensation.

Til nr. 4

Der henvises til det i betænkningen anførte.

*Hagen Hagensen (KF) Collet (KF) Houe (KF) Fogh Rasmussen (V)*

*Skrumsager Skau (V) Bente Juncker (CD) Ove Jensen (FP)*

*Arne Bjerregaard (KrF) nfm. Bakholt (S) Jytte Hilden (S) Egon Jensen (S)*

*Lykketoft (S) fmd. Stavvad (S) Tastesen (S) Rahbæk Møller (SF) Thoft (SF)*

*Bernhard Baunsgaard (RV)*

Partierne VS og FD havde ikke medlemmer i udvalget.

## To af udvalgets spørgsmål til ministeren for skatter og afgifter og dennes svar herpå

### Spørgsmål 6:

Udvalget udbeder sig ministerens kommentar til Thøger Niensens afsluttende bemærkninger omkring ikrafttrædelsestidspunktet.

### Svar:

Under punkt 10 i Thøger Niensens redegørelse af 29. november 1984 om de skattemæssige problemer i forbindelse med holdingstiftelse gør Thøger Nielsen sig nogle overvejelser om den foreslåede ordnings ikrafttræden.

Regeringens lovforslag bygger på Thøger Niensens redegørelse, og det foreslås, at ordningen skal have virkning for afståelser, der finder sted fra datoen for lovforslagets fremsættelse.

Thøger Nielsen er inde på den tanke, at det kunne overvejes at give ordningen tilbagevirkende kraft, således at den også finder anvendelse på afståelser, der allerede er foretaget i den forløbne del af indeværende indkomstår, hvis dette ikke er afsluttet forud for fremsættelsen af lovforslaget.

Som grund for at give ordningen tilbagevirkende kraft anfører Thøger Nielsen, at ordningen kun berører et fåtal af skatteydere, at der hyppigt er tale om betydelige beløbsstørrelser, og at der ikke mindst i indeværende år har hersket tvivl om den skattemæssige behandling af holdingstiftelser. Endvidere anfører Thøger Nielsen, at de allerede foretagne dispositioner som regel vil kunne omgøres, og at de implicerede parter ofte vil have taget forbehold herom. Det anføres også, at der vil være tilfælde, hvor tilfældigheder afgør, om aktieafståelsen har fundet sted før lovens ikrafttrædelse, eller om den først finder sted efter dette tidspunkt.

Regeringen har naturligvis været opmærksom på de hensyn, der kan tale for at give ordningen tilbagevirkende kraft, men har veget tilbage herfor. Som Thøger Nielsen

også anfører, bør man normalt respektere, at en skærpende skattelovgivning ikke bringes i anvendelse på dispositioner, der er truffet forud for loven. Jeg er enig i dette synspunkt og mener ikke, at det foreslåede lovindgreb adskiller sig fra så mange andre stramninger, der er foretaget på skatteområdet, og hvor man steds har fastholdt princippet om ikke at give sådan lovgivning tilbagevirkende kraft.

Det er nok rigtigt, at der i mange tilfælde vil kunne ske en omgørelse. Der vil imidlertid også kunne være tilfælde, hvor en disposition ikke vil kunne omgøres, og hvor en tilbagevirkende kraft ville virke helt urimelig. Endvidere vil det også kunne virke tilfældigt, om aktionæren har et regnskabsår, der er afsluttet inden ordningens ikrafttræden, eller om regnskabsåret slutter efter dette tidspunkt.

Medens jeg således ikke kan gå ind for at give ordningen tilbagevirkende kraft, finder jeg det derimod rimeligt, at ordningen, således som det også er foreslået, skal have virkning allerede fra forslagens fremsættelse. Jeg vil i øvrigt i denne forbindelse pege på, at der, som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, allerede efter de gældende regler vil være tilfælde, hvor holdingstiftelse vil blive bedømt som maskeret udlodning. Det er ikke tanken, at lovforslaget skal legalisere sådanne dispositioner, der er foretaget inden lovforslagets fremsættelse.

### Spørgsmål 16:

En uddybning af besvarelsen af spørgsmål 6.

### Svar:

I svaret på spørgsmål 6 er der redegjort for, at regeringen ikke har kunnet tilslutte sig professor Thøger Niensens forslag om at give lovændringen tilbagevirkende kraft.

Regeringen må tillægge det afgørende betydning, at man fastholder den retningslinje, at skærpende ændringer af skattelovgivningen ikke gennemføres med tilbagevirkende kraft. Ud fra et retssikkerhedssynspunkt er det magtpåliggende, at en skærpelse af skattereglerne ikke berører skattepligtige, der i tillid til den gældende lovgivning har foretaget dispositioner af den art, som berøres af lovændringen.

Over for dette fundamentale retssikkerhedssynspunkt kan det ikke være afgørende, om et større eller mindre antal tilfælde undgår at blive berørt af lovforslaget. Det kan heller ikke være afgørende, at dispositionerne måske i en del tilfælde kunne gøres om,

hvis lovforslaget fik tilbagevirkende kraft. For det første er det uvist, i hvilket omfang dette lod sig gøre, og for det andet vil det i hvert fald være urimeligt i tilfælde, hvor den trufne disposition ikke kan ændres. Det vil heller ikke være hensigtsmæssigt at forsøge at afhjælpe de urimelige virkninger af den tilbagevirkende kraft ved hjælp af dispensationer.

Folketinget har igennem mange år konsekvent fastholdt den linje, at skærpende skattelovgivning ikke gives tilbagevirkende kraft. Jeg må tillægge det den største betydning, at denne linje videreføres, og den bør også fastholdes ved gennemførelsen af det foreliggende lovforslag.