

Nr 175.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående bemyndigande för Kungl. Maj:t att medgiva befrielse i vissa fall från skyldighet att erlägga inkomstskatt vid fusion mellan försäkringsbolag; given Stockholms slott den 24 mars 1949.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 24 mars 1949.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, DANIELSON, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG, WEIJNE, KOCK, ANDERSSON.

Efter gemensam beredning med chefen för handelsdepartementet anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, fråga om *bemyndigande för Kungl. Maj:t att medgiva befrielse i vissa fall från skyldighet att erlägga inkomstskatt vid fusion mellan försäkringsbolag* samt anför därvid följande.

1942 års försäkringsutredning betonade i sitt den 1 april 1946 avgivna betänkande (SOU 1946: 33 och 34) önskvärdheten från allmän synpunkt av en reduktion av antalet företagsenheter på försäkringsväsendets område.

I proposition nr 50 till 1948 års riksdag med förslag till lag om försäkringsrörelse, m. m. underströks detta önskemål ytterligare. I det framlagda lagförslaget upptogs i enlighet härmed ändrade bestämmelser om överlåtelse av försäkringsbestånd, vilka bestämmelser voro ägnade att underlätta sammanslagning av försäkringsbolag.

Första lagutskottet avgav utlåtande (nr 34) i anledning av propositionen. I utlåtandet erinrade utskottet om att ett försäkringsaktiebolag, sedan dess försäkringsbestånd överlåtits, vore pliktigt träda i likvidation och i samband därmed erlagga utskiftningsskatt, även om någon utskiftning i egentlig mening icke förekomme. Ett erläggande av utskiftningsskatt i dylikt läge vore enligt utskottets mening ägnat att försämra försäkringstagarnas rättsläge genom att bolagets konsolidering minskades. Utskottet höll före, att om man med hänsyn till allmänna synpunkter önskade få till stånd en reduktion av antalet företagsenheter, detta manade det allmänna att så långt möjligt vore söka undanröja hindren för bolagens koncentrationssträvanden. En uppmjukning av bestämmelserna om utskiftningsskatt kunde därför anses motiverad. Denna uppmjukning borde emellertid gälla endast det fall, att koncernförhållande föreläge och moderbolaget ägde samtliga aktier i dotterbolaget. Uppenbart vore, att skattebefrielse icke borde medgivas, med mindre garanti funnes för att vinst, som på grund av sammanslagningen kunde uppkomma för moderbolaget, icke användes till ökad utdelning till aktieägarna.

Med hänsyn bl. a. till fördelarna av en diskretionär prövning från fall till fall förordade utskottet, att spørsmålet löstes på så sätt att Kungl. Maj:t bemyndigades att i förekommande fall medgiva befrielse från skattskyldighet enligt utskiftningsskatteförordningen. Riksdagen fattade beslut i överensstämmelse med vad utskottet föreslagit (skriv. nr 221).

Svenska försäkringsbolags riksförbund har i skrivelse till Kungl. Maj:t den 14 december 1948 framhållit, att det hinder, som gällande skattelagstiftning kunnat lägga i vägen för fusion av försäkringsaktiebolag, ansetts vara undanröjt genom det lämnade bemyndigandet. Emellertid hade det i samband med närmare överväganden angående fusion av ömsesidiga bolag från skatteexperters sida gjorts gällande, att i varje fall betydande risk föreläge för att sådana fusioner likväl skulle kunna medföra avsevärda skattekonsekvenser för därav berörda bolag.

I riksförbundets skrivelse har därefter anförts:

Frågan belyses enklast genom ett exempel. Antag att fråga är om överförande med tillämpning av försäkringslagens regler om frivillig överlåtelse av försäkringsbestånd av företaget A:s samtliga tillgångar och skulder till företaget B. Antag vidare att A har tillgångar på 20 milj. kronor och att häremot svarar dels en försäkringsfond på 10 milj. kronor, dels en reservfond på 5 milj. kronor, som delvis tjänat som utjämningsfond i skatterättslig mening och varav 4 milj. kronor fått avsättas skattefritt, dels slutligen en dispositionsfond på 5 milj. kronor. I realiteten innebär transaktionen ingenting annat än att A:s delägarkollektiv med allt vad det har av rättig-

heter och förpliktelser flyttas in i B:s organisation, där A:s fria fonder komma att tjäna samma konsolideringsändamål, d. v. s. att trygga försäkringsförpliktelserna, som de gjort hos A självt.

Något vinstsyfte med transaktionen föreligger icke från någotdera bolagets sida och sakligt sett kan något skäl för beskattning icke föreligga. På experthåll anses emellertid överlåtelsen ur skatterättslig synpunkt komma att betraktas så att bolaget B förvärvar bolaget A:s tillgångar till ett pris motsvarande de förpliktelser som B samtidigt övertager från A, varvid risk förefinnes att såsom dylika förpliktelser endast kommer att räknas ett belopp motsvarande vad som i A:s balansräkning redovisas såsom försäkringsfond eller i bästa fall ett belopp motsvarande den del av i A:s balansräkning upptagna fonder, för vilken avdrag fått åtnjutas i deklarationerna.

Tillämpat på det anförda exemplet skulle detta betraktelsesätt komma att innebära, att B förvärvar A:s till 20 milj. kronor värderade tillgångar för ett pris av endast 10 eller i det gynnsammare tolkningsalternativet 14 milj. kronor, varigenom för B skulle uppkomma en ökning av dess fria fonder på 10 resp. 6 milj. kronor, vilken skulle komma att hos detta bolag upptagas till beskattning.

Riksförbundet har vidare anført, att vid en hos överståthållarämbetets taxeringsavdelning under hand gjord förfrågan det beskedet erhållits, att vederbörande beskattningsnämnder sannolikt komme att taxera det mottagande bolaget för genom överlåtelsen uppkommen ökning av de fria fonderna eller åtminstone av de fonder, för vilka avdrag icke åtnjutits vid taxeringen.

Sedan riksförbundet påpekat att den berörda frågan vore av betydande storleksordning, har förbundet framhållit att man å försäkringshåll visserligen funne det ur saklig synpunkt otänkbart, att en fusion skulle kunna utlösa sådana skatteeffekter som de nyss angivna, men att man å andra sidan icke kunde bortse från att risk härför föreläge. Fusioner vore därför icke tänkbara med mindre full säkerhet vunnos för att dessa fusioner icke utlöste de berörda skatteeffekterna. Sådan säkerhet torde endast kunna erhållas genom en särskild lagstiftning eller genom att Kungl. Maj:t i analogi med vad som skett i fråga om utskiftningsskatten erhöles bemyndigande att efter prövning från fall till fall medgiva befrielse från skattskyldighet, som kunde uppkomma i samband med enligt den nya försäkringslagens regler om frivillig överlåtelse av försäkringsbestånd företaget överförande av ett bolags tillgångar och skulder till ett annat bolag. I enlighet härmed hemställde riksförbundet, att åtgärder måtte vidtagas för en lösning av frågan i sådan riktning att planerade fusioner med minsta möjliga tidsutdräkt kunde fullföljas. Möjligt vore att det föreliggande spörsmålet icke uppkomme vid fusion mellan försäkringsaktiebolag, men det vore dock önskvärt att problemet löstes så, att någon oklarhet på denna punkt icke uppstode beträffande aktiebolagen.

Till sist har förbundet erinrat om att alla bolag vore, enligt övergångsbestämmelserna till den nya försäkringslagen, skyldiga söka förnyad koncession före den 1 juli 1949, därvid bolagsordningar, som vore anpassade till den nya lagens bestämmelser, skulle framläggas. Med hänsyn härtill vore

det nödvändigt för försäkringsbolagen att snarast erhålla besked, om planerade fusioner kunde fullföljas och koncessionsansökan anpassas härefter eller om fusionstanken måste övergivas och koncessionen sökas för bestående företagsenheter.

Över riksförbundets framställning ha, efter remiss, *yttranden* avgivits av kammarrätten, försäkringsinspektionen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län ävensom 1945 års försäkringsutredning.

Kammarrätten har ansett det knappast vara möjligt att med ledning av de ytterst begränsade upplysningar, som lämnats i framställningen, principiellt avgöra, huruvida vid fusion av försäkringsbolag skatteplikt föreläge eller ej. Med hänsyn till det från överståthållarämbetets skatteavdelning gjorda uttalandet syntes det dock erforderligt, att lämpliga åtgärder vidtoges för att förebygga varje osäkerhet rörande de skatterättsliga konsekvenserna vid en sammanslagning mellan försäkringsföretag. Enligt kammarrättens mening syntes det i framställningen avsedda dispensförfarandet icke utgöra en lämplig lösning av förevarande spörsmål, vilket i stället borde lösas lagstiftningsvägen.

Försäkringsinspektionen har — under framhållande av att det icke vore konsekvent att, samtidigt som en koncentration av försäkringsverksamheten ansåges ur allmän synpunkt önskvärd, det allmänna genom sina åtgärder förhindrade en dylik koncentration — hemställt om bifall till riksförbundets framställning. De åtgärder, som komme att vidtagas, borde avse såväl ömsesidiga försäkringsbolag som försäkringsaktiebolag.

Överståthållarämbetet har som eget yttrande åberopat ett av tillförordnade förste taxeringsintendenten Erik Hjohlman avgivet yttrande. Däri har Hjohlman som sin mening framhållit, att en fusion mellan två företag av här avsett slag icke borde föranleda inkomstbeskattning, därest tillgångar, skulder och öppna reserver överfördes från det ena företaget till det andra och där bokfördes till samma belopp, vartill desamma upptagits hos det förra. Om å andra sidan i samband med fusion tillgångar uppskrevs eller på annat sätt dolda reserver framtoges, förefölle det naturligt, att taxering skulle ske för belopp, motsvarande framtagna dolda reserver.

Hjohlman har fortsättningsvis anfört följande:

Riksförbundet åberopar i sin underdåniga framställning en under hand gjord förfrågan hos överståthållarämbetets taxeringsavdelning, uppenbarligen avseende en mellan taxeringsintendenten å bolagstaxeringskontoret och förbundets representant förd diskussion, därvid visst siffermaterial framlagts. Vederbörande taxeringsintendent hade av det framlagda materialet kunnat utläsa, att fråga vore om en sådan framtagning av dold reserv, som nyss sagts, och förty uttalat att fusionen under sådana förhållanden kunde antagas komma att medföra inkomstbeskattning. Det synes mig självklart, att därest tillgångar (värdepapper o. d.) i en försäkringsanstalts bokföring nedskrivits vid taxering, beskattning bör ske, om i samband med fusion samma tillgångar få ingå i det nya företaget till ett högre värde, enär eljest nedskrivning å samma tillgångar kunde komma att föranleda minskad be-

skattning två gånger. Jag anser mig följaktligen icke kunna tillstyrka, att sådan uppskrivning undantages från beskattning.

Därest å andra sidan, mot min uppfattning, ett överförande av bokföringsposter till oförändrade belopp från en försäkringsanstalt till en annan skulle anses föranleda beskattningsåtgärd av den art, som i förbundets skrift antytts, synes mig samma skäl för befrielse från sådan inkomstbeskattning föreligga, som nu är möjlig beträffande utskiftningskatt för försäkringsaktiebolag.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har i sitt yttrande understrukit det skäliga i att ur allmän synpunkt önskvärda fusioner av försäkringsbolag icke försvårades genom beskattningsåtgärder, som visserligen kunde vara formellt befogade men knappast avsedda enligt grunderna för nu gällande skattelagstiftning. Med hänsyn till att en eventuell skattebefrielse borde prövas i varje särskilt fall och efter enhetliga grunder, syntes det lämpligast att förbundets hemställan bifölles på sådant sätt, att Kungl. Maj:t bemyndigades att efter prövning från fall till fall medgiva befrielse från skattskyldighet, som kunde uppkomma i samband med fusion av försäkringsbolag.

Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* har förklarat sig icke ha något i princip att erinra mot att förbundets framställning på lämpligt sätt vunno beaktande.

1945 års försäkringsutredning har i sitt yttrande erinrat om att under senare år på frivillighetens väg avtal i flera fall träffats mellan olika försäkringsbolag eller koncerner angående samarbete i en eller annan form. Mot det från det allmännas sida uttalade önskemålet om fusioner hade invänts, att gällande bestämmelser om utskiftningskatt lagt hinder i vägen för fusionering, såvitt gällde försäkringsaktiebolagen. Genom den Kungl. Maj:t tillagda utskiftningskattedispensen — rörande vars berättigande någon meningsmotsättning icke kommit till uttryck hos statsmakterna — hade enligt en allmän uppfattning det allvarligaste av de konstlade hindren för fusioneringssträvandena undanröjts. Att en fusion skulle kunna ge anledning till ytterligare någon från saklig synpunkt omotiverad beskattning, torde tidigare icke från något håll ha förutsetts. Om det emellertid från det allmännas sida restes krav på fusioneringsåtgärder inom försäkringsvärlden, måste det anses såsom en förpliktelse för statsmakterna att undanröja konstlade hinder härför.

Försäkringsutredningen har vidare framhållit, att försäkringsverksamheten till sin natur vore sådan, att den med nödvändighet krävde en stark konsolidering för att kunna möta förskjutningar med avseende på de ekonomiska betingelserna för verksamheten eller kastningar i fråga om riskförloppet. De fonder, som efterhand uppbyggts i rörelsen vid sidan om försäkringsfonden, tryggade försäkringsbolagets förmåga att fullgöra försäkringsförpliktelserna eller att gottgöra försäkringstagarna återbäring. Samman-smälte två bolag till en ekonomisk enhet, finge fonderna i det sammanslagna företaget alldeles samma funktion, som de förut haft i ett vart av de båda skilda bolagen. Den sammansmälta rörelsen utgjorde en fortsättning av den verksamhet, som tidigare bedrivits i två skilda ekonomiska enheter. Det borde särskilt understrykas, att de fonder, om vilka det här rörde sig, redan

beskattats i respektive bolag. Fusionen skulle sålunda — med den tolkning av skattelagstiftningen som riksförbundet skisserat — innebära att redan beskattade tillgångar ånyo beskattades utan att någon inkomst i egentlig mening förelåge. En dylik skatteåtgärd vore uppenbarligen direkt ägnad att försämra försäkringstagarnas ställning.

Försäkringsutredningen har från nu angivna synpunkter förklarat sig vilja instämma i det med riksförbundets skrivelse avsedda syftet. Samtidigt har förordats att frågan löstes enligt det alternativet, att Kungl. Maj:t medgäves rätt att på förhand meddela dispens från den inkomstskatt, som kunde ifrågakomma vid överförande av tillgångar från ett försäkringsbolag till ett annat i samband med överlåtelse av försäkringsbestånd mellan dessa bolag. Dispensen borde gälla såväl aktiebolag som ömsesidiga bolag. Det torde nämligen icke — såsom riksförbundet syntes förmäna — förhålla sig så, att nu ifrågavarande skattesporsmål för försäkringsaktiebolagens del helt lösts genom dispensen beträffande utskiftningskatt.

Departementschefen. Såsom av det förut sagda framgår, underströks vid tillkomsten av 1948 års lag om försäkringsrörelse önskemålet ur allmän synpunkt av en reducering av antalet företagsenheter på försäkringsväsendets område. I den nya lagen upptogs i enlighet härmed bestämmelser, avsedda att underlätta en frivillig sammanslagning av försäkringsföretag.

Vid behandlingen i riksdagen av propositionen med förslag till den nya lagen om försäkringsrörelse uppmärksammades det hinder mot en fusion av försäkringsaktiebolag, som gällande bestämmelser om utskiftningskatt inneburo. Riksdagen beslöt även bemyndiga Kungl. Maj:t att efter prövning från fall till fall dispensera från bestämmelsernas tillämpning. Med stöd av detta bemyndigande har Kungl. Maj:t vid ett par tillfällen medgivit sådan dispens.

I riksförbundets nu förevarande framställning har uppmärksamheten riktats på vissa andra skattepåföljder, som befarats kunna inträda vid fusion. Sålunda har uttalats, att skattemyndigheterna kunde vid en sammanslagning av ömsesidiga försäkringsbolag komma att betrakta den del av det överlåtande bolagets fonderade medel, som icke bildade försäkringsfond, eller i allt fall den del av dessa medel, som icke motsvarade nämnda bolags gentemot försäkringstagarna åtagna förpliktelser, såsom skattepliktig inkomst för det övertagande bolaget.

Riksförbundets nyssnämnda farhågor uppgivas närmast vara grundade på ett underhandsuttalande från överståthållarämbetets taxeringsavdelning, vilket uttalande föranletts av en av förbundet gjord förfrågan i saken. Av det av förste taxeringsintendenten Hjohlman avgivna remissyttrandet framgår emellertid, att nämnda underhandsuttalande närmast åsyftat det fall att dolda reserver framtoges i samband med fusionen. Hjohlman har erinrat om att då ett försäkringsföretags tillgångar i form av aktier, obligationer, lånefordringar m. m. vore att betrakta såsom varulager i rörelsen, företaget kunde under tidigare år ha utnyttjat föreliggande rätt att använda obeskattade vinstmedel för nedskrivning å nämnda tillgångar. Om det bokförings-

mässiga värdet å dessa tillgångar uppskreves i samband med en fusion, framkomme en bokföringsmässig vinst, som enligt allmänna regler skulle beskattas.

Det torde knappast kunna ifrågakomma att i detta sammanhang göra något uttalande angående gällande bestämmelsers innebörd i nu förevarande hänseende. Ett försök till sådan tolkning skulle för övrigt — såsom kamarrätten i sitt yttrande påpekat — möta betydande svårigheter med hänsyn till de begränsade upplysningar, som lämnats i riksförbundets skrivelse. Det bör även beaktas, att bedömningen i det särskilda fallet måste bli beroende av detaljerna i det träffade fusionsavtalet.

Jag torde i detta sammanhang även få erinra om att fusionen såsom särskilt rättsinstitut införts i vår bolagslagstiftning först genom 1944 års lag om aktiebolag och att det därför är förklarligt, om en viss osäkerhet ännu så länge är rådande beträffande de skatterättsliga konsekvenserna av en fusion. Emellertid ha de enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 december 1948 tillkallade sakkunniga för översyn av bestämmelserna om utskiftningsskatt erhållit i uppdrag att utreda bl. a. frågan om frihet från utskiftningsskatt vid fusion av aktiebolag överhuvud taget. Det torde kunna antagas att i samband med behandlingen av de sakkunnigas blivande förslag jämväl andra med en fusion sammanhängande skattefrågor komma att närmare belysas.

Det förhållandet att en viss osäkerhet om de skatterättsliga konsekvenserna av en fusion sålunda är rådande torde emellertid icke utgöra något hinder för ett ståndpunkttagande till riksförbundets skrivelse. För ett dylikt ståndpunkttagande torde det nämligen vara tillräckligt att konstatera att fusioner mellan försäkringsbolag äro i viss utsträckning ur samhällelig synpunkt önskvärda, att en eventuell beskattning i samband med dylika fusioner skulle i åtskilliga fall leda till resultat, som varken ur det allmännas eller försäkringstagarnas synpunkt äro önskvärda samt att fusioner överhuvud icke kunna förväntas komma till stånd med mindre försäkringsbolagen erhålla garantier, att fusionerna icke komma att föranleda beskattningsåtgärder som nyss sagts.

Även om jag, såsom av det nu sagda torde framgå, är beredd att tillstyrka åtgärder i syfte att tillgodose riksförbundets önskemål, återstår emellertid att besvara frågan i vilken utsträckning skattebefrielse skäligen bör ifrågakomma. Härvid bör å ena sidan beaktas, att en beskattning skulle för försäkringstagarna innebära minskade möjligheter till återbäring eller till sänkning av premierna samt därutöver en allmän försämring genom minskad konsolidering hos bolaget. Det är också att märka att — såsom försäkringsutredningen i sitt yttrande påpekat — de fondmedel, som kunna tänkas drabbas av beskattningen, i allmänhet redan en gång beskattats, och att en förnyad beskattning således skulle äga rum utan att någon inkomst i egentlig mening skulle föreligga. Å andra sidan kan det tänkas, att en beskattning sådan som den nyss sagda i vissa andra fall framstår som motiverad, t. ex. om det övertagande bolaget genom fusionen förvärvar medel, som användas för utdelning till aktieägarna i bolaget.

En beskattning framstår även såsom motiverad i det av överståthållar-ämbetet åberopade fallet, då i samband med fusionen framtagas dolda reserver, som upplagts med obeskattade vinstmedel. — Skulle praxis åter intaga den ståndpunkten, att en direkt överföring av dold reserv från det överlåtande till det övertagande bolaget icke ur skattesynpunkt godtages, synes däremot skäl föreligga för en skatteeftergift.

Eventuella åtgärder till förhindrande eller undanröjande av en icke önskvärd inkomstbeskattning i samband med fusion mellan försäkringsföretag kunna givas formen antingen av en särskild lagstiftning eller — i likhet med vad som skedde i fråga om utskiftningsskatten — av en Kungl. Maj:t tillagd rätt att meddela dispens. Kammarrätten har förordat den förra utvägen, medan övriga remissinstanser antingen förordat eller icke haft något att erinra mot att den senare utvägen valdes.

För egen del finner jag övervägande skäl tala för att frågan löses dispensvägen. Till en början skulle det nämligen i nuvarande läge icke vara möjligt att med säkerhet överblicka vare sig de fall, där en av en fusion mellan försäkringsföretag föranledd beskattning kan ifrågakomma, eller de olika omständigheter som böra inverka på frågan om skattebefrielse i det särskilda fallet bör medgivas eller ej. Det skulle med andra ord vara förenat med avsevärda svårigheter att utarbeta bestämmelser, som ledde till ett i varje särskilt fall önskvärt resultat. Vidare torde en förutsättning för att den ifrågasatta anordningen skulle komma att tillfredsställande tjäna sitt ändamål vara att försäkringsbolagen *på förhand* kunna erhålla visshet om vilka skatteeffekter, som en fusion kommer att utlösa. Sistnämnda önskemål skulle icke bliva tillfredsställande tillgodosett genom bestämmelser, som innebure att åt beskattningsnämnderna och skattedomstolarna anförtroddes att efter det en fusion genomförts pröva den skatterättsliga effekten därav.

Ett bemyndigande att medgiva dispens bör avse såväl försäkringsaktiebolag som ömsesidiga försäkringsbolag.

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen lämna Kungl. Maj:t bemyndigande att i fall, då försäkringsaktiebolag eller ömsesidigt försäkringsbolag överlåter sitt försäkringsbestånd och sina tillgångar till annat försäkringsbolag och i samband därmed upplöses, efter särskild framställning och i huvudsaklig överensstämmelse med förut angivna grunder medgiva befrielse från den skyldighet att erlägga statlig och kommunal inkomstskatt, som därvid må uppkomma.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställen förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

B. Sandberg.