

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Er referens: Fi2022/01627

Stockholm, 2020-07--27

Remissvar

Remiss av Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn

Näringslivets Skattedelegation (NSD) lämnar följande synpunkter på promemorian.

INLEDNING OCH BAKGRUND

- Förslaget i korthet

I Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn (Förslaget) förslås att skattesubjekt som är skattskyldiga till bolagsskatt, med undantag för vissa slag av finansiella företag, ska kunna göra avdrag för fiktiv ränta på en ökning av eget kapital (Debt Equity Bias Reduction Allowance, DEBRA), och att avdragsrätten för negativa räntenetton reduceras med 15 procent, d.v.s. begränsas till 85 procent nettot.

Beräkningen av avdraget för det ökade egna kapitalet ska enligt Förslaget beräknas utifrån en ränta motsvarande den tioåriga riskfria räntan för den relevanta valutan, med tillägg av en riskpremie på 1 procent eller, om den skattskyldiga är ett litet eller medelstort företag, på 1,5 procent. Avdraget medges under tio beskattningsår, men med ett årligt tak uppgående till 30 procent av årets vinst före räntor, skatt, av- och nedskrivningar (EBITDA). Om det egna kapitalet hos en skattskyldig som har fått göra avdrag för en ökning av det egna kapitalet minskar ska ett belopp beräknat på samma sätt som avdraget vara beskattningsbart under tio beskattningsperioder.

Enligt förslaget ska reglerna tillämpas från och med den 1 januari 2024.

Huvudmän i NSD är:
**Stockholms Handelskammare * Föreningen Svenskt Näringsliv
Svenska Bankföreningen * Svensk Försäkring * Fastighetsägarna Sverige**

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

- Bakgrunden till förslaget

Förslaget anges ha sin bakgrund i meddelandet om företagsbeskattning för 2000-talet som antogs i maj 2021. I detta presenteras en vision för hur man ska ge drag-hjälp åt Europas återhämtning från effekterna av covid-19-pandemin och säkra tillräckliga skatteintäkter under de kommande åren.

Kommissionen hänvisar i förslaget även till EU:s handlingsplan för kapitalmarknadsunionen, i vilken åtgärder föreslås för att hjälpa företag att anskaffa det kapital de behöver och stärka sin kapitalposition, bland annat i syfte att främja en hållbar och digital omställning av EU:s ekonomi. Kommissionen anger att Förslaget kompletterar åtgärderna i denna handlingsplan.

I Förslaget anges att asymmetrin i att ränta på lån är avdragsgill, medan kostnader för eget kapital inte är det, är en faktor som gynnar användningen av lån framför eget kapital för att finansiera investeringar och att det för närvarande bara är sex medlemsstater som har vidtagit åtgärder mot den här skevheten i skattesystemet, och att de relevanta nationella åtgärderna skiljer sig avsevärt åt.

Kommissionen anger att i syfte att på ett samordnat sätt ta itu med skattefördelen för lånefinansiering på hela den inre marknaden föreslås att det i direktiv fastställs regler för att på vissa villkor föreskriva en rätt till skatteavdrag för fiktiv ränta på ökning av eget kapital och en samtida – tillkommande – begränsning i avdragsrätten för negativa räntenetton. Förslaget är att dessa regleringar ska tillämpas på de skattskyldiga som omfattas av bolagsskatt, med undantag för finansiella företag.

EU-kommissionen anger att Förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Problemet karaktär kräver enligt kommissionen ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden. Bestämmelserna i Förslaget syftar till att ta itu med skattefördelen för lånefinansiering inom EU:s företagssektor och tillhandahålla en gemensam ram som på ett samordnat sätt ska införas i medlemsstaternas lagar. Sådana mål kan enligt kommissionen inte uppnås på ett tillfredsställande sätt genom åtgärder som vidtas av en enskild medlemsstat som agerar på egen hand.

Avsaknaden av relevanta åtgärder för att minska skattefördelen kan enligt kommissionen skapa snedvridningar av den inre marknadens funktion. En gemensam regel för EU kommer enligt kommissionen att skapa rättssäkerhet och möjliggöra lägre efterlevnadskostnader för företagen. Enligt kommissionen kan en EU-omfattande regel även förväntas öka konkurrensen på den inre marknaden genom att se till att alla företag, oavsett var de är belägna, har liknande incitament till lämplig finansiering.

Ett EU-omfattande initiativ i form av ett bindande lagstiftningsförslag är därför, enligt kommissionen, nödvändigt för att på ett samordnat och effektivt sätt ta itu med ett problem som är gemensamt för hela EU. Ett EU-initiativ skulle förhindra potentiella kryphål mellan olika nationella initiativ och säkerställa att lokaliseringen av företag och investeringar inte påverkas negativt.

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

SYNPUNKTER PÅ FÖRSLAGET

Enligt NSD är det välkommet att möjligheter att göra skattevillkoren mer lika för finansiering med eget kapital och med lån undersöks. Ett införande av avdrag för eget kapital, vilket minskar hindren för företagens investeringsmöjligheter, skulle vara en välkommen lagstiftningsåtgärd. Inte minst mot bakgrund av de krav på investeringar som behoven av grön omställning och ökade digitalisering skapar. De förslag EU-kommissionen presenterar i Förslaget har dock betydande brister och den del av Förslaget som avser en reducerad avdragsrätt för negativa räntenetton kan inte annat än kraftigt kritiserars. Förslaget väcker därtill väsentliga principiella frågor.

- Avdraget för eget kapital

Avdrag för kostnaden för finansiering med eget kapital ska beräknas genom att ett företag får göra avdrag för en uppskattad ränta på ett kapitalunderlag.

Definitionen av eget kapital ska vara densamma som i det s.k. redovisningsdirektivet (2013/34/EU). Kapitalunderlaget beräknas på årsbasis och motsvaras av förändringen av det egna kapitalet. Förändringen omfattar till exempel nya tillskott av eget kapital och eget kapital som utgörs av kvarhållna vinstmedel med avdrag för avkastningen på det egna kapitalet.

NSD kan konstatera att den valda begränsningen till nytt/ökat kapital skulle föra med sig en förskjutning i konkurrensförutsättningar, vilken skulle missgynna företag vars egna kapital byggts upp innan reglernas ikraftträdande. Deras uppbyggda egna kapital skulle inte berättiga till avdrag, samtidigt som de i samma omfattning som övriga drabbas av den tillkommande begränsningen i avdragsrätt för ränta. Konsekvenser av sådant slag är naturligtvis något som behöver analyseras noggrant, och om möjligt undvikas, innan förslag läggs fram eller beslutas.

Räntesatsen ska enligt Förslaget sättas så att den motsvarar den riskfria ränta som betalas för landets statsobligationer med en medellång löptid (10 år) med ett tillägg med en riskpremie på 1 procent. För små och medelstora företag (SME) ska riskpremien uppgå till 1,5 procent. I förslaget till direktiv föreslås även att kommissionen ges rätt att genom delegerade akter bestämma den särskilda riskpremien.

NSD kan konstatera att kommissionen inte har presenterat något utförligare underlag till varför riskpremien bestämts till just 1 respektive 1,5 procent. Detta är en allvarlig brist i Förslaget. För NSD framstår riskpremien generellt sett som mycket låg och det saknas därtill närmare analyser över vilka effekter som uppstår vid olika alternativ för andra, högre, nivåer av riskpremier. En aspekt när det gäller nivån på riskpremien är att företag med hög risk - här återfinns inte sällan unga höginnovativa företag - i regel har relativt höga räntenivåer på sina skulder, innebärande att de skulle drabbas särskilt hårt av en

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

tillkommande ränteavdragsbegränsning samtidigt som den riskpremie de skulle kunna tillgodoräkna sig för eget kapital för dem skulle avvika särskilt från deras faktiska risknivå.

Avdrag för varje ökning av det egna kapitalet ska enligt kommissionen kunna göras under tio år för att likna en avbetalning på lån samtidigt som det inte innebär för stor kostnad för medlemsstaterna. Kommissionen har inte presenterat något utförligare underlag till varför tidsperioden bestämts till tio år. Detta är en allvarlig brist i Förslaget. För NSD framstår den anförda – eller i vart fall antydda – logiken i att begränsa avdragsrätten till en tioårsperiod utifrån ambitioner om att efterlikna en avbetalning på lån som bristfällig. För NSD framstår valet av en sådan kort tid som rent fiskalt.

I Förslaget anges att kommissionen för att förhindra missbruk föreslår en begränsning för avdragsmöjligheten för varje beskattningsår till 30 procent av företagets EBITDA. Kommissionen har inte presenterat något utförligare underlag till varför begränsningen bestämts till 30 procent. Detta är en allvarlig brist i Förslaget. En sådan begränsning kan, enligt NSD, för många företag påtagligt begränsa värdet av det redan, till följd av vald riskpremienivå, låga värdet av avdraget. NSD har inte funnit några konkreta exempel på missbruk som motiverar en sådan kraftig begränsning. En annan allvarlig brist, med betydelse för den föreslagna EBITDA-begränsningen, är att EU-kommissionen inte lyfter frågan om behovet av utjämning av underlag etc. inom en koncern. Sådana utjämningar kan säkerställa att företag som valt att bedriva sin verksamhet i flera juridiska enheter inte i onödan beskattas hårdare än om det hade bedrivit sin verksamhet samlat i en juridisk person.

Sammanfattningsvis framstår förslaget till avdrag för eget kapital enligt NSD som mycket bristfälligt. Bristerna kan förutsättas ha sin grund i bristande konsekvensanalyser och att förslaget ingår i ett paket vars främsta syfte är att – såsom det får förstås – på relativt kort sikt stärka medlemsstaternas offentliga finanser. Hade förslaget utarbetats med fokus på att för medlemsstaternas näringsliv öka den internationella konkurrenskraften skulle det enligt NSD ha utformats så att medlemsstaternas offentliga finanser hade kunnat förstärkas på ett mer långsiktigt och hållbart sett.

- Förslaget till tillkommande begränsning i avdragsrätten för ränta

Den föreslagna avdragsbegränsningen för räntekostnader innebär att negativa räntenetton endast kommer att vara avdragsgilla till 85 procent. Kommissionen har inte presenterat något utförligare underlag till varför begränsningen bestämts till 85 procent. Detta är en allvarlig brist i Förslaget. Med beaktande av att en generell ränteavdragsbegränsningsregel redan gäller¹ kommer dessa 85 procent av det negativa räntenettet sedan provas

¹ Artikel 4 i ATAD-direktivet,

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

mot den idag gällande begränsningen kopplad till företagets skattemässiga EBITDA-resultat, eller alternativt rymms inom taket i den s.k. förenklingsregeln.

Det svenska bolagsskattesystemet bygger på principen om att det är en nettovinst som ska beskattas, vilken äger legitimitet och ekonomisk rationalitet i att den beaktar bolagets skatteförmåga. Rätten till avdrag för investeringskostnader, så som ränteutgifter, utgör en ytterst central del i detta skattesystem. Nu när räntenivåerna ökar accentueras betydelsen av detta. I regel genererar mer betydande investeringar en positiv avkastning först efter ett flertal år, inte minst gäller detta vid investeringar som kräver stort finansiellt kapital. Mot denna bakgrund är det viktigt att värna nettovinstbeskattningsprincipen och då inte ytterligare urholka avdragsrätten för ränteutgifter, utan i stället minska dagens avdragsrestriktioner för ränta. På så sätt kan det svenska investeringsklimatet förbättras, vilket är centralt inte minst utifrån de investeringsbehov som följer med trycket på grön omställning, ökad digitalisering och hårdare internationell konkurrens.

Det framstår vidare som om EU-kommissionen i stort utgått från att eget och främmande kapital är synonyma och helt utbytbara (så kallade perfekta substitut). En sådan utgångspunkt är direkt felaktig. Liksom för privatpersoner är det för företag en stor skillnad mellan ett sparkapital och ett lån. Båda kan visserligen finansiera en investering men det är inte bara den skattemässiga behandlingen som skiljer dem åt. En avgörande skillnad är att ett företag som lånat upp kapital har en kontraktuell skyldighet att betala ränta oavsett om företaget gör vinst eller förlust. Ägarna får däremot ingen ersättning (utdelning) om företaget inte gör vinst.

Eget kapital är ägarnas del i bolaget. Med eget kapital följer en risk och en möjlighet att erhålla avkastning. Denna kan vara positiv eller negativ beroende på hur vinsten utvecklas i bolaget. De lån som finns i bolaget för att finansiera verksamheten ersätts genom att ränta betalas till långgivaren. Räntan är baserad på den risk långgivaren upplever när lånet ges. Medan eget kapital ger ägarna en rätt och möjlighet att bestämma över verksamheten medför användandet av främmande kapital oftast endast långgivarens rätt till en ersättning (ränta), med företräde till ersättning vid en eventuell konkurs. Uppenbarligen är det en skillnad mellan att stå som ägare eller som långgivare till ett företag.

Även ur ett företagsperspektiv är det skillnad mellan att öka andelen eget kapital och att gå till banken för att låna.

Många ägare till växande små och medelstora företag önskar behålla kontrollen över sitt företag och tvekar inför att släppa in fler ägare. De kan dessutom ha svårt att själva finansiera en fortsatt expansion med ökat eget kapital eftersom de helt enkelt saknar dessa medel. Skulle kommissionens förslag genomföras uppstår incitament att ta privata lån för att sedan tillskjuta kapital i bolaget, men frågan måste ställas om det är sunt med en ökad skuldsättning hos privatpersoner.

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

För större företag tillkommer andra aspekter. Bland annat har större, eller multi-nationella, koncerner i regel sin upplåningsfunktion centraliserad till en treasuryenhet eller internbank – nedan Treasury. Denna återfinns vanligen i moderbolaget, men kan även bedrivas i ett för verksamheten särskilt bildat bolag, ett s.k. treasury-bolag. Det är i regel endast dessa bolag inom en koncern som kan låna kapital på marknaden. En orsak till detta är att befintliga kreditgivare vanligen ställer krav på att andra koncernbolag inte får ta upp egna lån. Detta utifrån långivarnas behov av möjligheter till kontroll över risk och säkerheter. Koncernbolag som behöver kapital har i dessa fall i regel att vända sig till Treasury för att där ta upp ett koncerninternt lån. För att Treasury bland annat ska kunna säkerställa framtida medel för sina externa räntebetalningar finns det ofta behov av att prioritera tillhandahållande av kapital tillkoncernbolag genom lån, framför eget kapital. Vid tillskott av eget kapital begränsas nämligen möjligheterna att betala ut medel, främst utifrån restriktioner som gäller för vinstutdelning.

EU-kommissionens synes även ha förbisett betydelsen av skillnader i beskattning av erhållen ränta och utdelning. Exempelvis är utdelningar på näringsbetingade andelar skattefria samtidigt som ränteintäkter är skattepliktiga. Att utdelningar inte berättigar till avdrag samtidigt som de inte beskattas hos mottagaren är fullt ut symmetriskt, medan det för ränta föreligger en asymmetri i det att en ränteintäkt beskattas fullt ut samtidigt som avdragsrätten för den som betalar räntan möts av avdragsbegränsningar, som enligt förslaget skulle bli än mer betydande. Kopplat till de behov av möjligheter till koncerninterna lån som redogjorts kort för ovan skulle Förslaget påtagligt försvåra finansieringen av bland annat Sveriges större koncerner; ett positivt räntenetto i ett koncernbolag, exempelvis i internbank/moderbolag/kundfinansieringsbolag, beskattas fullt ut samtidigt som avdragsrätten för ett negativt räntenetto i ett koncernbolag begränsas till 85 procent – och till följd av de nuvarande räntebegränsningsregler kan avdragsrätten bli än mer begränsad. De kilar mot affärsmässiga finansiella strukturer som detta skulle innebära riskerar slå hårt mot medlemsländernas stora nationella och multinationella koncerner.

Av anförda skäl avstyrker NSD förslaget till begränsning av avdragsrätten för ränta.

- Administrativ börda

När det gäller små och medelstora företag har, såvitt NSD kan utläsa, den administrativa bördan inte beaktats, eller i vart fall underskattats av EU-kommissionen. Mot bakgrund av att ett företags egna kapital i regel årligen förändras av sådana orsaker/skäl som enligt förslaget ska föranleda avdrag, alternativt intäkt, kommer berörda företag över tid att behöva beräkna och hantera en mycket stor mängd av de deklarationsposter dessa förändringar skapar. Dessa, avdragsposter och intäktsposter skulle i många fall kunna uppgå till 100 stycken under en tioårsperiod. Därtill skulle de behöva beräkna och hantera den föreslagna ränteavdragsbegränsningen. Enligt NSD framstår denna sammantagna börda som mycket betydande.

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

- Prövningen mot subsidiaritetsprincipen

NSD anser inte att det är visat att det är nödvändigt med ett direktiv för att uppnå målen och att medlemsstaterna i de frågor som berörs i förslaget är bäst lämpade att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas. Finansdepartementet har tidigare givit uttryck för uppfattningen att det är ytterst tveksamt om förslaget till direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn är förenligt med subsidiaritetsprincipen². NSD delar denna bedömning.

Ett genomförande av EU-kommissionens förslag skulle innebära att bolagsbeskattningen i Sverige och i flertalet övriga EU-medlemsstater förändras kraftigt och att denna förändring inte kan dras tillbaka eller justeras utan att samtliga medlemsstater är överens om att så ska ske. Enligt NSD måste en förändring av sådant slag som återfinns i Förslaget grundas på djupa och noggrant genomförda konsekvensanalyser som visar på att ett genomförande kan förutsättas ge medlemsländernas näringsliv påtagligt bättre förutsättningar och ökad internationell konkurrenskraft. Några sådana analyser har, såvitt NSD kan se, inte vidtagits.

AVSLUTNING

Enligt NSD är det, som anförts ovan, välkommet att möjligheter att göra skattevillkoren mer lika för finansiering med eget kapital och med lån undersöks. Ett införande av avdrag för eget kapital, vilket minskar hindren för företagens investeringsmöjligheter, skulle vara en välkommen lagstiftningsåtgärd. De åtgärder EU-kommissionen presenterar i Förslaget har dock betydande brister och den del av Förslaget som avser en reducerad avdragsrätt för negativa räntenetton kan inte annat än kraftigt kritiseras. Inte minst mot bakgrund av de krav på investeringar som behoven av grön omställning och ökad digitalisering skapar. Förslaget väcker därtill väsentliga principiella frågor. Det vore olämpligt att genom ett EU-direktiv i dessa frågor ytterligare begränsa medlemsstaternas möjligheter att över tid skapa ökad internationell konkurrenskraft i sina respektive bolagsskattesystem. NSD avstyrker av anförda skäl Förslaget i sin nuvarande utformning.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION



Johan Fall



Richard Hellenius

² Faktapromemoria 2021/22:FPM96