

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

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Er referens:
Fi 2017/02752/S1

Stockholm, 2017-09-21

Remissyttrande

Remiss av Promemorian Nya skatteregler för företagssektorn

Näringslivets Skattedelegation (NSD) lämnar följande synpunkter på promemorian.

Inställning

Den generella begränsningen av rätten till ränteavdrag i bolagssektorn

NSD avstyrker förslaget att som modell för en generell begränsning av rätten till ränteavdrag i bolagssektorn införa en EBIT-regel och förespråkar i stället att alternativet med en EBITDA-modell införs. Avdragsutrymmet bör sättas till 30 procent.

De riktade avdragsbegränsningsreglerna

NSD anser att dagens riktade begränsningsregler ska slopas helt. Den inskränkning som förslås i promemorian är otillräcklig och åtgärdar inte de problem som lagstiftningen förorsakar.

Sänkt bolagsskatt:

NSD välkomnar en sänkning av bolagsskattesatsen.

Skatteregler avseende finansiell leasing

NSD konstaterar att det följer av EU-rätten att bestämmelser om beräkning av ränta avseende finansiell leasing behöver införas. NSD avstyrker dock förslaget att det införs skatteregler om vem som ska anses som ägare till en leasad tillgång vid finansiell leasing.

Huvudmän i NSD är:

**Stockholms Handelskammare * Föreningen Svenskt Näringsliv * Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen * Svensk Försäkring * Fastighetsägarna Sverige**

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99

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

Värdeminskningsavdrag genom primäravdrag för hyreshus

NSD ifrågasätter grunderna för förslaget och anser inte att det får avsedd effekt.

Begränsning av underskottsavdrag

NSD avstyrker förslaget. Förslaget bryter mot för beskattningen grundläggande principer och medför skadliga effekter.

Schablonintäkt avseende periodiseringsfond.

NSD ifrågasätter grunderna för förslaget. En eventuell lagändring bör åtföljas av en möjlighet till s.k. carry back av förluster.

Schablonintäkter avseende säkerhetsreserver

NSD är kritisk till grunderna för förslaget och ifrågasätter det anförda behovet av lagändring.

Regelbördan

Promemorians förslag bygger på ett omfattande regelverk som innebär att företagens skatteberäkning kompliceras väsentligt. NSD anser att skattereglerna bör utformas så att företagens regelbördan påverkas i minsta möjliga mån. Det föreslagna regelverket bör därför omfatta så få företag som möjligt. Det är olyckligt att de möjligheter till undantag som EU-direktivet medger endast i mycket begränsad omfattning har utnyttjats i förslaget. Förslaget till tak för förenklingsregeln om 100 000 kr, jämfört med det utrymme om 3 miljoner euro som EU-direktivet ger, är ett exempel. Denna beloppsgräns behöver höjas kraftigt. Delar av den föreslagna regleringen är dessutom onödigt vag, vilket skapar osäkerhet och därmed ökade hanteringskostnader. Den konsekvensanalys som presenteras i promemorian är otillräcklig och orealistisk.

Inledning

De förslag som redovisas i promemorian har i betydande omfattning sin grund i Företagsskattekommitténs slutbetänkande, Neutral bolagsskatt¹, och i det EU-direktiv mot skatteundandraganden som antogs 2016².

I promemorian presenteras i huvudsak följande förslag:

- Två alternativa förslag till en generell begränsning av rätten till ränteavdrag i bolagssektorn. Alternativerna är dels en EBIT-regel (avdragsutrymmet uppgår till 35 procent av ett EBIT-resultat), dels en EBITDA-regel (avdragsutrymmet uppgår då till 25 procent av EBITDA)

¹ SOU 2014:40

² Direktiv 2016/1164

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

- En sänkning av bolagsskattesatsen och expansionsfondsskattesatsen (från 22 procent till 20 procent)
- Avdragsförbud för ränta vid vissa gränsöverskridande situationer (hybrid-situationer)
- Dagens regler om begränsning av ränteavdrag för vissa interna lån anges ges ett snävare tillämpningsområde
- Skatteregler om finansiella leasingavtal införs
- Reglerna om värdeminskning avdrag avseende hyreshus ändras på så sätt att, utöver ordinarie avdrag för värdeminskning, 10 procent av utgifterna får dras av inom en femårsperiod från det att hyreshuset färdigställs (primäravdrag)

Till detta kommer ett antal förslag till övergångsbestämmelser, bl.a. en tillfällig begränsning i möjligheterna att från överskott från näringsverksamhet dra av underskott från föregående år.

Övergripande principiella utgångspunkter och synpunkter

I promemorian anges att ett konkurrenskraftigt och dynamiskt företagsklimat är grunden för tillväxt och jobbskapande. Villkoren för företagande ska vara internationellt konkurrenskraftiga, främja investeringar, innehålla förutsebara regelverk och stödja en sund konkurrens.

NSD instämmer i detta. Tyvärr har Finansdepartementet i stora delar distanserat sig från dessa utgångspunkter i utformningen av de konkreta förslagen i promemorian. När Företagsskattekommittén (FSK), i syfte att åstadkomma ökad skattemässig neutralitet mellan eget och lånat kapital, utarbetade sina förslag gavs konsekvenser för svenska företags internationella konkurrenskraft en begränsad betydelse. FSK:s slutbetänkande möttes därför av stark kritik. Sedan 2010, när utredningsdirektiven för FSK utarbetades, har angelägenheten av att bolagsskattesystemet följer internationell standard bara ökat. Ett flertal länder reformerar nu sina skattesystem för att uppnå ökad konkurrenskraft och att värna investeringar och tillväxt. Det är därför olyckligt och negativt att Finansdepartementet lämnar ett förslag som avviker från den huvudlinje som OECD och EU utarbetat med en EBITDA-begränsning om 30 procent. Det är också olyckligt och negativt att Finansdepartementet väljer att föreslå att huvuddragen i dagens problematiska regelverk för avdragsbegränsning avseende ränta på s.k. interna lån ska kvarstå.

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

Bolagsskatten anges i promemorian vara den skatt som är mest skadlig för tillväxten. Detta har vetenskapligt stöd. Sänkt effektiv bolagsskatt leder till att kapitalkostnaden sjunker vilket gör fler investeringar lönsamma på marginalen och att mängden kapital per anställd, den s.k. kapitalintensiteten, ökar. En höjd kapitalintensitet ökar arbetskraftens produktivitet, vilket ökar efterfrågan på arbetskraft. En ökad kapitalstock gynnar både produktion (BNP) och sysselsättning, samt ger högre reallöner för arbetskraften. Dessa viktiga effekter av sänkt kapitalkostnad finns redovisade i promemorian. Dock förs detta resonemang i en diskussion som är isolerad till betydelsen av en sänkning av den formella bolagsskattesatsen. Utgångspunkten vid en bedömning av vilka aspekter som är viktiga att beakta vid utformningen av ett skattesystem som ska bidra till ökad tillväxt och produktivitet måste vara bolagsbeskattningen som helhet. Utöver den formella bolagsskattesatsen behöver hänsyn även tas till avdragsregler, hur själva regelverket är utformat och inte minst den långsiktiga tilltron till utvecklingen av den svenska bolagsskatten. Vad gäller det senare är det särskilt viktigt utifrån ett internationellt konkurrensperspektiv att lagstiftaren över tid visar att det saknas skäl att befara att Sverige genomför negativa avsteg från den internationella utvecklingen.

NSD anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet är centralt att inte begränsa sig till den formella bolagsskattesatsen, utan att hänsyn tas till bolagsbeskattningen i stort. Det är vidare även centralt att beakta betydelsen av rättssäkra regler och upprätthållandet av nettovinstbeskattningsprincipen. Vad gäller rättssäkerhet måste stort avseende fästas vid företagets behov av att kunna förutse beskattningskonsekvenserna av genomförda eller planerade transaktioner.

NSD anser det angeläget att skattebelastningen på företagssektorn inte ökar. Enligt promemorian är förslagen överfinansierade och enligt NSD:s undersökningar kan dessutom överfinansieringen vara större än vad som framgår av promemorian. NSD avstyrker en inriktning som innebär ökat skatteuttag.

Nettovinstbeskattningsprincipen

Liksom andra länders företagsbeskattning är den svenska bolagsskatten baserad på nettovinsten. I princip är alla intäkter skattepliktiga och alla kostnader avdragsgilla. Fastställande av beskattningsunderlag, skattens storlek samt betalningen av skatt sker löpande årsvis.

Till en väl fungerande nettovinstbeskattning hör också att upprätthålla principerna även i de situationer ett företag väljer att bedriva sin verksamhet genom mer än ett företag. I detta ligger bl.a. ett väl fungerande koncernbeskattningssystem.

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

Förslagen i promemorian medför utökade avsteg från nettovinstbeskattningsprincipen. Det gäller bl.a. förslagen till begränsningar i avdragsrätten för ränta och begränsningar i rätten till avdrag för underskott.

Rättssäkerheten

I ett rättssäkert system ska konsekvenserna av genomförandet av en rättshandling kunna förutses. Gällande ränteavdragsbegränsningsregler för ränta på lån inom en intressegemenskap har allvarligt kritiserats av företag, akademi och näringslivsorganisationer eftersom det inte är möjligt förutse hur de kan komma att tillämpas. Såvitt NSD uppfattat det anser även Skatteverket att reglerna är förenade med betydande tillämpningsproblem.

Förutsebara regler är nödvändigt för att korrekt kunna analysera kapitalkostnaden för lånefinansierade investeringar och därmed få tillförlitliga beslutsunderlag. Osäkerheten i det nuvarande regelverket riskerar därför att leda till att investeringar inte blir av.

Svårigheten i de bedömningar som måste göras har även lyfts fram av lagrådet. I tillämpningen av det komplicerade regelverket har betydande svårigheter uppstått för de rådgivare, skattetjänstemän och domare som har att bedöma eller pröva företagens avdragsrätt. Bristen på förutsebarhet har även kritiserats av EU-kommissionen.³ Allvaret i kritiken förstärks av Högsta förvaltningsdomstolens besked att lagstiftningen aktualiserar utpräglade utrednings- och bevisfrågor som inte lämpar sig att pröva inom ramen för ett förhandsbesked. Beskedet har ytterligare försvårat situationen för de företag som tillämpar regelverket.

Lagstiftningens vaghet har även kritiserats från akademiskt håll. Professor Anders Hultqvist har påpekat att regleringen lämnar fältet öppet för egna bedömningar och därmed också för godtycke. Hultqvist menar att en tillämpning av normer av detta slag blir stöd för avgöranden som grundar sig på andra mer svårgripbara grunder, som kan omfatta allt från egna rättssystematiska resonemang till egna värderingar. I värsta fall blir det en tämligen godtycklig bedömning. Oavsett hur samvetsgranna och omdömesgilla skattetjänstemän och domare försöker vara står det klart att det inte är en av riksdagen meddelad norm för beskattningen som tillämpas.⁴

³ Formell underrättelse från Europeiska kommissionen, av den 26 november 2014, överträdelsennummer 2013/4206

⁴ Hur vag får en skattelag va', Svenskt Näringsliv, 2015, av professor Anders Hultqvist, Stockholms universitet.

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

NSD anser att de förslag som lämnas i promemorian i allt väsentligt bibehåller de brister i rättssäkerheten som finns i dag. Förslaget löser således inte de synnerligen allvarliga problem som gällande regelverk medför.

Internationell anpassning och förtroende

I en tid då länder ser betydelsen av att anpassa sina regelsystem till omvärlden i syfte att säkerställa konkurrenskraftiga regler så är det – särskilt för en liten öppen ekonomi som den svenska – riskfyllt att negativt avvika från de länder som har de mest konkurrenskraftiga företagsbeskattningssystemen. I kölvattnet av de reformer som är att vänta som en följd av Storbritanniens utträde ur EU och USA:s kommande företagsskattereformer kan inte annat än en ökad skattekonkurrens om investeringar väntas. Tilliten till att den svenska företagsbeskattningen i framtiden kommer att vara konkurrenskraftig är av stor betydelse i kampen om kapital och investeringar. Ur ett svenskt perspektiv är det i dagarna fattade beslutet om en flytt av Nordeas huvudkontor ut från Sverige ett tydligt exempel på hur viktigt det är att inte avvika från de villkor som gäller internationellt.

Med avdragsbegränsningar för räntekostnader följer en ökad dubbel- och kedjebeskattning. Det är av yttersta vikt att Sverige bl.a. utnyttjar de möjligheter till kvittningar, rullningar och undantag som ges inom ramen för EU-direktivet för att värna konkurrenskraften.

Dagens rättsosäkra regler slår mot viljan att investera i Sverige. Den osäkerhet som råder i frågan om avdragsrätt innebär att företagen många gånger i sina investeringskalkyler måste bortse från avdragsrätten för räntekostnaden, och därmed öka kapitalkostnaderna i de kalkyler som görs. Investerare och företag måste därtill ta hänsyn till risken för att företagsbeskattningen försämras i framtiden. Detta är negativt för möjligheten för investeringar i Sverige.

Det är således nödvändigt att de ändringar som ska genomföras ökar tilltron till att den svenska företagsbeskattningen är konkurrenskraftig på lång sikt. Med de förslag som förordas i promemorian uppnås, enligt NSD uppfattning, inte detta. En svensk lagstiftning baserad på EBIT, bibehållande av rättsosäkra regler och/eller avdragsbegränsningar för underskott skulle minska den internationella tilltron till att den svenska företagsbeskattningen kommer att vara konkurrenskraftig i framtiden. NSD avstyrker därför förslag i sådan riktning.

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

Neutraliteten avseende företagens finansieringsformer

En ambition med promemorians förslag är att öka neutraliteten mellan eget och lånat kapital. NSD anser att det är en bra ambition. Åtgärder för att öka neutraliteten får dock inte genomföras på bekostnad av tillväxt och sysselsättning. Dessutom måste de skillnader som finns mellan eget och främmande kapital beaktas. De två finansieringsformerna är långt ifrån utbytbara. Den syn på företagens finansiering som förmedlas i promemorian är grovt förenklad. De behov som ligger bakom att företag i vissa fall prioriterar lån framför eget kapital får inte förbises.

Många ägare till växande små och medelstora företag önskar så långt som möjligt behålla kontrollen över sitt företag och är därför tveksamma till att släppa in fler ägare. Samtidigt saknas ofta medel till att själv finansiera en fortsatt expansion i önskad utsträckning enbart med ökat eget kapital. För dessa ägarledda företag är lånefinansiering det enda realistiska alternativet. För företag med större ägarspridning begränsas finansieringsmöjligheterna av den riskfördelning som marknaden efterfrågar. Möjligheten att attrahera investerare är bl.a. beroende av den hävstångseffekt som lånefinansiering medför. För många företag är det således inte ett alternativ att byta lån mot eget kapital. Från ett investerarperspektiv skiljer sig dessutom lån och eget kapital väsentligen från varandra, med avseende på såväl risk som avkastning.

Företag som ingår i större koncerner har dessutom i regel en centraliserad upplåningsfunktion placerad i moderföretaget eller i ett eget s.k. treasurybolag som ansvarar för all extern upplåning. Skälet till detta är att finansieringssituationen och kreditrisken i koncernen ska kunna överblickas och att lån inte ska kunna tas upp utanför befintliga kreditgivares kontroll. Koncernföretagen kan därmed inte själva ta upp externa lån utan måste vända sig till den centraliserade enheten. För att kunna säkerställa att det finns medel för externa räntebetalningar behöver den interna finansieringen av koncernen via lån till koncernföretagen prioriteras. Om tillskott istället skulle ske med hjälp av eget kapital skulle möjligheterna att betala ut medel begränsas av exempelvis bolagsrättsliga restriktioner för vinstutdelning. Interna lån är således naturliga och nödvändiga flöden i större koncerner.

För att upprätthålla neutralitet måste reciprociteteten inom beskattningen beaktas, d.v.s. att huvudprincipen inom bolagssektorn är att utdelningar inte är vare sig avdragsgilla eller skattepliktiga och att räntor är avdragsgilla respektive skattepliktiga. I takt med införandet av avdragsbegränsningar för räntor ökar risken för dubbelbeskattning av räntebetalningar. Denna konsekvens är otillräckligt belyst i promemorian.

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

Liksom för ägare är det för företag en stor skillnad mellan eget kapital och ett lån, utöver den skattemässiga behandlingen. 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 genererar vinst som möjliggör utdelningar.

Det är mot ovanstående bakgrund NSD:s bestämda uppfattning att analysen i promemorian är otillräcklig. Betydelsen av de skillnader som gäller mellan finansiering genom eget respektive lånat kapital har underskattats och resonemangen om neutralitet är inte balanserade. En mer fullständig analys behöver bättre beakta nettovinstbeskattningsprincipens betydelse för lånat kapital.

Utformningen av den generella avdragsbegränsningen

Beaktandet av extern skuldsättning

Såväl OECD BEPS åtgärds punkt 4 som ATAD-direktivet ger enskilda länder möjlighet att utforma räntebegränsningsregler som beaktar enskilda koncerners och företags särskilda situation.

ATAD-direktivet ger bl.a. möjlighet att ta hänsyn till att vissa koncerner är högre skuldsatta än andra genom en rätt att införa en s.k. gruppregel, vilken ska beakta hela företagens/koncernernas externa låne-/nettoräntenivå. Möjligheten har sin grund i BEPS-projektet. En sådan regel mildrar betydligt effekterna av de begränsningar som en EBIT-/EBITDA-regel ger. Regeln finns bl.a. i Finland och Tyskland och det kan enligt NSD antas att flertalet av de länder som nu, till följd av direktivet, ska införa generella avdragsbegränsningar väljer att utnyttja möjligheten till en gruppregel.

Finansdepartementet har dock valt att inte föreslå en sådan regel. De skäl som anförs mot en gruppregel är följande:

- Med förslaget ges en möjlighet att kvitta ett positivt räntenetto mot ett negativt räntenetto i ett annat koncernföretag.
- Koncernbidrag ingår i avdragsunderlaget.
- En sådan ordning skulle strida mot syftet att jämna ut skillnaderna mellan finansiering med eget och lånat kapital.
- En sådan regel skulle leda till stora tillämpningssvårigheter för företagen och Skatteverket, eftersom en gruppregel förutsätter att det kan fastställas ett gemensamt avdragsunderlag för en koncern.

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

- En sådan regel skulle inte heller medföra en jämn spelplan mellan företag som ingår i en företagsgrupp som lämnar koncernredovisning och andra företagsgrupper som omfattas av EBIT-regeln.

Mot det första och det andra argumentet kan anföras att en kvittning av saldon eller resultat mellan två företag i en koncern inte på något sätt innebär möjlighet att beakta gruppens totala – externa – skuldsättning/räntekostnader. Hur verksamheten är strukturerad legalt sett borde inte få genomslag i beskattningen. NSD har därför svårt att se att dessa argument äger någon relevans. Vad gäller det tredje argumentet är utrymmet ytterst begränsat för att genom principiellt och internationellt avvikande regleringar åtgärda skillnader i skattemässig behandling av lån respektive eget kapital. När det gäller tillämpningssvårigheter ska beaktas att gruppregeln endast aktualiseras om företaget har behov av att återropa regeln, och att det i sådant fall har möjligheten att avstå från den administrativa bördan. Slutligen, vad gäller skillnaden mot fristående företag, kan den åtgärdas genom att fristående företag undantas från avdragsbegränsning.

NSD anser att de problem som riskerar uppstå för företag och koncerner som är särskilt högt skuldsatta är otillräckligt analyserade och att framförda argument mot en gruppregel saknar giltighet.

Vid en bedömning av konkurrenskraften i de svenska ränteavdragsbegränsningsreglerna kommer avsaknaden av en gruppregel att ha negativ inverkan.

Förslagen i promemorian riskerar att slå särskilt hårt mot branscher som är särskilt beroende av lånefinansiering. Om regeringen vidhåller att en gruppregel inte ska införas förstärks behoven av att tillvarata de övriga möjligheter till konkurrenskraftig reglering som BEPS-projektet och EU-direktivet ger utrymme för – såsom att beakta investeringsgrad (EBITDA), konjunkturkänslighet (rullningar över tid) och förenklingsmöjligheter för mindre och medelstora företag (trösklar) samt att välja en nivå för avdragsbegränsningen som inte avviker från omvärlden (30 procent).

Val av modell (EBIT/EBITDA) och nivå vid en generell avdragsbegränsning

Huvuddelen av de remissinstanser som yttrade sig över FSK:s alternativförslag förordade en EBITDA-modell framför en EBIT-modell. Av de länder som idag har en generell avdragsbegränsning kopplad till resultatet har i princip samtliga valt EBITDA som bas. Danmark är med en EBIT-regel ett undantag. Det är dock välkänt att Danmarks bolagsbeskattning avseende ränteavdrag är avvikande och att dess bolagsskattesystem inte är konkurrenskraftigt.

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

Ett skäl för att förorda EBITDA är att denna modell är vanligt förekommande i andra länder. Det finns ett värde i sig att ha ett system som inte avviker från de i omvärlden. Ett annat skäl är att företagets kapitalintensitet och kapitalbehov beaktas på ett bättre i en EBITDA-modell än i en EBIT-modell. I OECD BEPS åtgärds punkt 4 för ränteavdragsbegränsningar förespråkas införandet av en begränsning utifrån en fast andel av måttet EBITDA. Skälen till valet av EBITDA, framför EBIT, är bl.a. att det är det resultatmått som bäst återspeglar betalningsförmåga och som används av kreditgivare när ett företags kreditvärdighet ska bedömas och lånevillkoren bestämmas.

I promemorian förespråkas en EBIT-modell. Det framförs att i en EBITDA-modell gynnas investeringar i tillgångar med stora avskrivningar i förhållande till investeringar i tillgångar utan några avskrivningar eller tillgångar där avskrivningstiden är mycket lång, såsom byggnader och immateriella rättigheter. Det framförs även att Sverige har förmånliga avskrivningsregler för tillgångar och att ränteavdragsbegränsningsregler som gynnar investeringar i maskiner framför investeringar i personal eller forskning på sikt skulle kunna få negativa konsekvenser för sysselsättningen.

Det första argumentets giltighet kan starkt ifrågasättas. Att en avdragsbegränsning avseende ränteutgifter beaktar gjorda investeringar (finansieringsbehovet) måste ses som principiellt riktigt, bl.a. utifrån de grunder som nettovinstbeskattningsprincipen baserar sig på. De exempel som anförs saknar dessa aspekter. Utgifter som inte ger upphov till en tillgång är ju direkt avdragsgilla. Fastigheter, som har relativt långa avskrivningstider, får även de generellt sett en mer korrekt och lindrigare beskattning vid en EBITDA-modell, jämfört med en EBIT-modell.

Det andra argumentet, att Sverige har generösa avskrivningsregler, är svagt underbyggt. Någon redovisning av fakta som belägger påståendet finns inte i promemorian. Svenska avskrivningsregler kompenserar inte för den förlorade konkurrenskraft som en avvikelse från den internationellt vedertagna EBITDA-modellen skulle innebära. NSD:s bedömning är Sveriges avskrivningsregler i en internationell jämförelse främst har en fördel i det att de är enkla att tillämpa. Denna fördel motiverar dock inte i sig införandet av en EBIT-modell.

Det tredje argumentet, att ränteavdragsbegränsningsregler som gynnar investeringar i maskiner framför investeringar i personal eller forskning på sikt skulle kunna få negativa konsekvenser för sysselsättningen, saknar enligt NSD stöd i forskningen.

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

Empirisk ekonomisk forskning har under många år visat att ökade kapitalinvesteringar inte leder till minskad sysselsättning.⁵ Vidare kompletterar arbetskraft och kapital till stor del varandra. Ju mer produktivt kapital som finns, desto större blir efterfrågan på arbete. Verkligheten är snarare att maskiner tillåter arbetare att utföra sina jobb bättre och vara mer produktiva och konkurrenskraftiga. Strukturell (icke-tillfällig) arbetslöshet är inte ett resultat av ”för många maskiner”. Den har snarare sina förklaringar i en stel arbetsmarknad, brister i utformningen av förmånssystem och makroekonomisk brist på efterfrågan.⁶ Att underminera incitament att investera i maskiner kan leda till färre och mindre välbetalda arbeten i framtiden, inte fler. Promemorians snäva fiskala perspektiv innebär att en fundamental del av ekonomiska realiteter ignoreras.

Att införa en EBIT-modell innebär att ett pappersbruk, ett stålverk, ett fastighetsbolag och ett café på hörnet eller en konsultbyrå får lika stort avdragsutrymme för kapitalkostnaden om de redovisar samma vinst. Någon hänsyn tas inte till behovet av kapital i företaget och hur kapitalintensiv produktionen är. Såväl OECD som EU och den absoluta majoriteten av de länder som har infört en avdragsbegränsning för räntor kopplad till ett resultatmått har alla valt ett tak för ränteavdrag som baserar sig på vinsten före skatt och storleken på avskrivningarna, det vill säga en EBITDA-modell. Genom att beräkna storleken på ränteavdraget utifrån resultatet före avskrivningar beaktas hur mycket maskiner och anläggningar som används i produktionen och därmed finansieringsbehovet. Därutöver uppnår man ökad förutsebarhet för företagen, eftersom avskrivningarna är relativt konstanta över tiden, relativt lönsamheten. Denna aspekt har bl.a. vägt tungt när man i Tyskland valde EBITDA i stället för EBIT.

Sammanfattningsvis är det enligt NSD nödvändigt att välja EBITDA framför EBIT, för att säkerställa Sveriges konkurrenskraft.

När det gäller nivån inom en EBITDA-modell är det av ovan anförda skäl av yttersta vikt att Sverige inte avviker från den nu internationellt etablerade nivån om 30 procent. En avvikande nivå urholkar den svenska konkurrenskraften direkt och skadar även tilltron till den framtida svenska företagsbeskattningens konkurrenskraft. När det gäller att analysera betydelsen av vald nivå måste beaktas att ränteläget just

⁵ Se, t.ex. Beard et al. (2014), “Capital investment and employment in the information sector”, *Telecommunication Policy*, Volume 38, Issue 4, May 2014, Pages 371–382; Schwartz et al. (2009), “Crisis in Latin America, Infrastructure Investment, Employment and the Expectations of Stimulus”, Policy Research Working Paper 5009, The World Bank.

⁶ Se, t.ex. Carlin & Soskice (2005), “Macroeconomics: imperfections, institutions, and policies”, Oxford University Press. Men se även Sargent & Ljungqvist (1998), “The European Unemployment Dilemma”, *The Journal of Political Economy*, 106(3), pp514-550 för en redogörelse över hur sådana faktorer endast kan leda till arbetslöshet i “turbulenta tider”

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

nu är historiskt lågt, och att räntenivåerna kan förväntas vända påtagligt uppåt i närtid.

Även om ovanstående argument i sig talar för valet av en EBITDA-nivå om 30 procent så bör det tilläggas att OECD räknar upp ett antal faktorer som kan vara vägledande för vilken nivå ett land ska välja för sin ränteavdragsbegränsningsregel. Dessa bygger i hög grad på hur reglerna utformas i övrigt. Faktorer som bör beaktas är omfattningen av rullningsregler av olika slag, förekomsten av en gruppregel och huruvida riktade regler används som komplement.

NSD kan konstatera att föreslagen nivå om 25 procent för EBITDA, respektive 35 procent för EBIT, utifrån beaktande av ovanstående innebär en negativ avvikelse i ett internationellt perspektiv.

Beräkningen av avdragsunderlaget

Det framgår inte helt klart av promemorian hur beräkningen av avdragsunderlag ska ske. För NSD framstår det dock som klart att avsikten är att underlaget för EBIT ska utgöras av samtliga intäktsposter och kostnadsposter, med undantag från överskott som belöper sig på andelar i handelsbolag och poster som avser ränteutgifter och ränteinkomster⁷. I EBITDA-alternativet ska även kostnadsposter avseende värdeminskingsavdrag undantas från det överskott av näringsverksamhet som utgör underlaget. Det är förstås viktigt att detta klargörs i lagtext och övriga delar. Närmare synpunkter ges i bilaga till detta yttrande.

Behovet av rullningar över tid

I OECD:s rekommendationer lyfts det fram att så kallade carry forward- och carry back-regler kan minska negativa/skadliga skatteeffekter för företag/koncerner som över åren har svängningar i sitt resultat. OECD redovisar flera modeller för hur rullningsregler kan utformas; rullning av ej avdraget räntenetto och ej utnyttjat avdragsutrymme, samt möjligheten att föra tillbaka (carry back) ej avdraget negativt räntenetto till tidigare års ej utnyttjade avdragsutrymmen. Det finns inga restriktioner i OECD:s rekommendationer avseende utjämningsmöjligheter. EU har däremot i EU-direktivet satt vissa begränsningar för vilka regler medlemsstaterna får ha eller införa. Även EU-direktivet erbjuder dock en relativt stor frihet för medlemsländerna att själva bestämma hur nationella bestämmelser ska utformas.

⁷ I detta ligger att dessa även exkluderas från underlaget i det fall de alternativt ingår i en kostnadspost som utgörs av ett räntenetto (negativt eller kvarstående).

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

Det svenska förslaget i promemorian framstår i ljuset av OECD:s rekommendationer och EU-direktivet som mycket restriktivt. Endast en av de tre nämnda möjligheterna till rullning finns med och för denna, rätten att rulla negativa räntenetton, har möjligheten dessutom tidsbegränsats till en period av sex år.

När det gäller möjligheten att rulla underskott av olika slag är den ekonomiskt riktiga kvittningsperioden företagets livslängd.⁸ Departementet utgår från en genomsnittstid om fem år för konjunkturcykler. Det är en alltför begränsad syn.

I forskningen brukar man tala om att tiden för en konjunkturcykels längd varierar mellan ett och tio år.⁹ Den senaste konjunktursvängningen – som förorsakades av den finanskris som inleddes för cirka 10 år sedan – är ett exempel på att det kan ta betydligt längre än fem år för ekonomin att återgå till ursprungligt läge. För företag som innan en konjunkturedgång inlett en utvecklings- eller investeringsfas kan flera år av förluster ha föregått de år då en konjunkturedgång inleds. Perioden av förluster blir då betydligt längre än konjunkturcykelns längd.

Variationen i det skattemässiga resultatet över tid påverkas starkt av engångseffekter. Det kan exempelvis röra sig om avyttring av enstaka kapitaltillgångar med stora värden eller valutakurseffekter som realiserar. Utökade möjligheter att rulla resultat skulle väsentligt lindra den skattemässiga effekten av sådana engångsposter. Med promemorians förslag kommer volatiliteten i de skattemässiga resultaten att öka väsentligt.

Promemorians argument att tidsperioden bör överensstämma med bestämmelserna om periodiseringsfonder saknar enligt NSD relevans. Tidsperioden för periodiseringsfonder kan förutsättas ha sin grund i att fonderna vid införandet innebar en räntefri skattecredit. För en sådan möjlighet gäller förstås andra bevekelsegrunder än för rullning av underskott där företagens realekonomiska förutsättningar måste vara i fokus. Det ska även beaktas att periodiseringsfond inte motsvaras av en kostnad, vilket däremot ränteutgifter gör.

Vad gäller betydelsen av regler i skatteförfarandet så har NSD svårt att se bärande argument för en sexårsgräns. I likhet med vad som gäller för underskott som omfattas av 40 kap. IL, så kan negativa räntenetton förstås fastställas när de uppstår. Inte heller har det ansetts finnas hinder när det gäller rullning i tid av förluster som faller inom den s.k. fastighetsfällan och den s.k. aktiefällan.

⁸ Jfr prop. 1989/91:110 s. 545-546.

⁹ Se exempelvis Michael Bergmans rapport till Finanspolitiska rådet, 2011/2, och de referenser som där ges.

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

Sammantaget finns starka skäl för att i likhet med exempelvis Finland ha en rullning som inte begränsas i tid. På samma sätt som lagstiftaren tidigare ansett det motiverat att frångå tidsbegränsningar för underskott från tidigare år (se 40 kap IL) bör lagstiftaren här avstå från begränsningar i tid.

Ovanstående faktorer motiverar även möjligheten att låta företagen rulla negativa finansnetton bakåt, till tidigare år, eller att låta företagen få rulla outnyttjade utrymmen framåt i tiden.

I likhet med FSK:s förslag föreslår Finansdepartementet, om än i något mindre utsträckning, att rätten till rullningar ska gå förlorad vid ägarförändringar som innebär att ett företag får ett bestämmande inflytande över ett företag med negativa räntenetton. Förslaget har sin grund i den struktur som gäller för underskott, se 40 kap. IL. Regler av detta slag är principiellt felaktiga.

En princip om att rätten till rullning ska gå helt förlorad vid en ägarförändring avviker från vad som gäller i inkomstskattelagens övriga delar. För förluster som faller inom den s.k. fastighetsfällan och den s.k. aktiefällan inträder inga begränsningar vid ägarförändringar och för underskott har reglerna i 40 kapitlet utformats utifrån ett syfte att avdragsbegränsningar inte ska slå till om det inte är fråga om handel med förlustavdrag. Förslaget i promemorian skiljer sig således åt vad som gäller för underskott och förluster i övrigt i inkomstskattelagen.

Möjligheterna till ägarförändringar är betydelsefulla för utvecklingen av näringslivet. Detta gäller inte minst för företag med underskott av olika slag. I sådana situationer kan möjligheten att få in kapital från nya ägare vara avgörande för företagets framtid. Begränsningsreglerna minskar påtagligt dessa möjligheter.¹⁰ Den i promemorian föreslagna begränsningen är långtgående och skadlig.

Förslaget att begränsa möjligheten att utnyttja kvarstående räntenetton vid ägarförändringar syftar till att motverka s.k. handel med företag som har kvarstående räntenetton - samma syfte som begränsningsreglerna i 40 kap. har. I de senare bestämmelserna finns dock, som angivits ovan, undantag intagna som avser situationer där det sker ägarförändringar som inte har sin grund i sådan handel som reglerna syftar till att motverka. I promemorian saknas förslag till motsvarande undantag när det gäller rullning av underskott i form av negativa räntenetton. Enligt NSD borde det i vart fall på samma sätt som gäller för underskott i 40 kapitlet ges utrymme för att efter en ägarförändring rulla hela eller delar av ett kvarstående räntenetto.

¹⁰ Se artikeln Förlustavdragsbegränsningen vid ägarbyten hindrar överlevnaden för många lovande företag. Sven-Olof Lodin och Stig von Bahr, Svensk Skattetidning nr 10/2008.

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

På det sätt lagtexten har utformats torde begränsningen slå till även vid flertalet koncerninterna överlåtelser. Det utrymme för undantag som föreslagen lagtext kan ge utrymme för torde begränsa sig till överlåtelser som innebär att ett bolag flyttas uppåt i koncernen.¹¹ Ett undantag motsvarande de som återfinns i 40 kap. 10 § st. 2. IL saknas i den föreslagna lagtexten. Att ett sådant inte är med i lagförslagen måste enligt NSD vara ett misstag och bero på ett rent förbiseende.

Övriga möjligheter till undantag

EU-direktivet ger utrymme för att undanta lån som avtalats före den 17 juni 2016. I promemorian avvisas ett sådant undantag med motiveringen att Skatteverket gjort bedömningen att det behövs ändrade regler som även omfattar externa räntor, om regleringen av ränteavdrag ska få större effekt på den svenska bolagsskattebasen. Finansdepartementet synes här bortse från betydelsen av att skattskyldiga företag i de investeringskalkylerna som utgjort beslutsunderlag till befintliga investeringar har utgått från avdragsrätt för räntekostnader. Enligt NSD finns det utifrån detta starka skäl att understryka betydelsen av legitimitet i lagstiftningen. Hos många berörda företag kan en avdragsbegränsning framstå som illegitim.

Finansdepartementet har inte heller tagit tillvara den möjlighet som EU-direktivet ger att undanta fristående subjekt, d.v.s. skattskyldiga som inte ingår i någon koncern eller har något närstående företag eller fast driftställe. Det enda skäl som anförs för detta är syftet att öka neutraliteten mellan finansiering med eget och lånat kapital. Detta måste dock vägas mot den väsentligt ökade administrativa bördan som kommer att drabba de företag som ska tillämpa regelverket. Möjligheten till undantag för fristående subjekt skulle i synnerhet omfatta små och medelstora företag. Dessa skulle annars, om ett undantag för fristående företag inte införs, vara i princip helt beroende av utrymmet i förenklingsregeln som i förslaget begränsats till en mycket låg nivå.

Den för förenklingsregeln valda nivån 100 000 SEK är enligt NSD svår att motivera. Vid bedömning av vilket utrymme för undantag en förenklingsregel ska få, måste den utökning av den administrativa bördan som en tillämpning av huvudregelverket innebär ges avgörande betydelse. Det kan konstateras att de krav på urskiljning av det som faller in under definitionen av ränteutgifter föranleder en betydande administrativ börda. Svårigheterna finns inte endast i komplexiteten utan även i den osäkerhet som följer av att flertalet definitioner är vagt utformade. De komplexa inslagen utvecklas nedan, under respektive förslag, samt i bilagan.

¹¹ Jfr prop. 1993/94:50 s. 262.

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

Tröskeln får enligt direktivet vara 3 miljoner EUR, motsvarande närmare 30 miljoner kronor. Detta visar enligt NSD på att det konstaterats föreliggande skäl för en betydande tröskel. Här kan nämnas att Tyskland har en tröskel om 3 miljoner euro och Finland en tröskel om 500 000 euro. NSD anser av anförda skäl att tröskeln behöver höjas väsentligt.

Utformning av regler syftande till att möjliggöra utjämning inom en koncern

Ovan har redogjorts för betydelsen av ett väl fungerande koncernbeskattningssystem. Med förslagen i promemorian följer två möjligheter som tillsammans ska skapa förutsättningar för att, inom ramarna för den generella avdragsbegränsningen, utjämna skattepositioner inom en koncern.

Den första möjligheten som ges i förslaget är att ett företag ska kunna dra av ett negativt räntenetto som har uppkommit hos ett annat företag - dock högst med ett belopp som motsvarar det egna positiva räntenettet – om förutsättningar för koncernbidrag föreligger.

Den andra möjligheten som ges är att genom koncernbidrag utjämna/utväxla avdragsutrymmen. Detta genom att avdragsunderlaget som utgångspunkt utgörs av överskottet av näringsverksamheten, inkluderande mottagna och erhållna koncernbidrag. Följden av detta anges bli att koncernbidragen även i det nya systemet kan bidra till att ett företag som har sin verksamhet uppdelad på flera bolag inte beskattas hårdare än företag som bedriver sin verksamhet i ett bolag.

Att reglerna konstrueras så att koncernbeskattningssystematiken upprätthålls är naturligtvis centralt. Det är därför viktigt att reglerna inte i onödan försvårar eller förhindrar utjämningar inom en koncern.

Det är redan med dagens regler svårt för företagen att fullt ut upprätthålla en effektiv koncernutjämning. Dels finns lagtekniska brister i koncernbidragsreglerna som i onödan försvårar resultatutjämning, dels medför kravet på värdeöverföring att storleken på koncernbidragen behöver fastställas redan när bokslutet fastställs. Svårigheten att i tid fastställa hur stora koncernbidrag som ska utgå har bl.a. sin grund i att de skatterättsliga bedömningar som krävs är komplicerade i kombination med att bokslutet snabbt behöver fastställas till följd av bl.a. värdepappersmarknadsregler.¹² Med hänsyn till att skatteberäkningarna är beroende av i princip alla bokslutsposter är underlaget för koncernbidrag inte tillgängligt

¹² I stora noterade koncerner stängs boksluten för moderbolaget redan inom några veckor från bokslutsdagen. Se t.ex. AB Volvos rapportkalender.

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

förrän i slutfasen av bokslutsarbetet och då är utrymmet i regel litet för en utdragen beräkningsprocess.

Med de nu föreslagna reglerna kompliceras förfarandet ytterligare. Beslut om koncernbidrag ska nu inte längre endast baseras på behovet av resultatutjämning, utan även utifrån behovet av tillvarata de ränteavdragsutrymmen som finns inom berörda koncernbolag. Lagstiftningen och förslagen behöver därför justeras, så att företagen ges rimliga förutsättningar att uppnå den utjämning som är avsedd.

En efterfrågad lättnad som även skulle underlätta möjligheten till resultatutjämning är att slopa kravet på värdeöverföring för avdrag för koncernbidrag. Det skulle visserligen inte undanröja alla hinder eller svårigheter som de förevarande förslagen innebär, men innebära en viss förenkling.

Vidare bör det skapas utrymme för att, i likhet med vad som gäller vid för kapitalförluster på fastigheter och delägarätter, genom endast poster i deklarationen åstadkomma en effektiv nettning av avdragsutrymmen och/eller negativa räntenetton. FSK såg vissa svårigheter med en sådan lösning och avstod att lämna sådant förslag. Det är dock NSD:s uppfattning att FSK, och nu även Finansdepartementet, underskattar komplexiteten i den praktiska hanteringen hos de skattskyldiga företagen.

Koncernbeskattningssystemet måste fungera även när generella ränteavdragsbegränsningar har förts in i bolagsbeskattningen. Det är därför angeläget att Finansdepartementet i det fortsatta beredningsarbetet utformar ett förslag som säkerställer en effektiv utjämning mellan koncernföretag som även är möjligt att tillämpa i praktiken.

Utrymmet för utjämning vad gäller handelsbolag

Begränsningarna av avdragsrätten för finansiella kostnader innefattar handelsbolag, med undantag för handelsbolag som direkt eller indirekt, genom ett eller flera andra svenska handelsbolag eller i utlandet delägarbeskattade juridiska personer, under hela beskattningsåret bara har ägts av fysiska personer. Motsvarande gäller för i utlandet delägarbeskattade juridiska personer.

I förslaget ges ingen möjlighet att kvitta finansnetton eller avdragsutrymmen som uppkommit i handelsbolag mot motsvarande poster uppkomna i ett annat företag – ägarbolag, dotterbolag m fl. I promemorian anges att en sådan ordning förutsätter ett komplext regelverk, som inte står i proportion till de fördelar som den ordningen skulle leda till för juridiska personer som bedriver verksamhet via handelsbolag. NSD delar inte denna bedömning.

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

Vid en analys av fördelarna/behovet av en nettningsmöjlighet ska bl.a. beaktas att det är vanligt att fastigheter ägs genom handelsbolag och att samriskprojekt, eller s.k. joint ventures, ofta bedrivs genom handelsbolags. Ett skäl att joint ventures använder handelsbolag är de bristande möjligheter till resultatutjämnning mellan aktiebolag i intressegemenskap. Det är i första hand det höga krav på ägarandel som ställs i koncernbidragsreglerna som åsyftas. Kapitalintensiva verksamheter i handelsbolag riskerar således drabbas särskilt hårt om förslaget inte justeras. Detta skulle slå mot större investeringsavsättningar.

I det fall regeringen anser att en sådan nettningsmöjlighet blir för komplicerad att åstadkomma på kort sikt är det åtminstone viktigt att möjligheterna till underprisöverlåtelser i 23 kap. ändras, så att de även möjliggör underprisöverlåtelser där handelsbolag är part. FSK utarbetade ett sådant förslag. Detta skulle skapa utrymme för att flytta verksamhet och finansnetton från handelsbolag in i aktiebolag, i syfte att undvika negativa effekter som följer med bristen på möjlighet till kvittning. Det skulle inte lösa problemen för samtliga handelsbolag, men för många företag skulle denna möjlighet vara viktig.

Underskott från tidigare år som påverkar avdragsutrymmet

I promemorian föreslås underskott från tidigare år ska reducera avdragsunderlagen för negativt räntenetto. Finansdepartementet har inte föreslagit någon övergångsbestämmelse som undantar underskott avseende tid innan förslagen ska träda i kraft. Företagsskattekommittén föreslog i sitt förslag till EBIT-modell underskott hänförliga till tid innan ikraftträdandet inte skulle reducera avdragsutrymmet. Grunden för detta får antas ha sin grund i en uppfattning om att underskotten som har uppkommit innan reformen inte rimligen ska ingå bland de kostnadsposter som ska reducera avdragsutrymmet för ränteutgifter.

I promemorian anges att FSK:s förslag i denna del får ses i ljuset av kommitténs förslag om att kvarstående underskott från tidigare år skulle halveras vid ikraftträdandet. Mot bakgrund av att förslaget i promemorian begränsar sig till en tillfällig begränsning av underskottsavdrag för juridiska personer bör enligt Finansdepartementet någon motsvarande övergångsbestämmelse inte införas.

Enligt NSD får det principiellt anses mer riktigt att såsom FSK undanta underskott hänförliga till tid innan ikraftträdandet. För det första utifrån perspektivet att det är en reformering som i stort innebär att en sänkt bolagsskatt växlas mot försämrade avdragsrätt för ränteutgifter. Till den del ett företag har underskott från tid innan reformen kommer det inte att få en, för den minskade ränteavdragsrätten, kompensande sänkt bolagsskatt. Det senare till följd av att skattesatssänkningen får effekt

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 bolaget först efter det att underskottsavdragen är förbrukade. De retroaktiva inslagen i förslagen har rimligen inte heller kunnat förutses av företaget. Lagändringar av detta slag slår mot förtroendet för skattesystemet, och därmed den svenska konkurrenskraften.

Den riktade ränteavdragsbegränsningen

Sveriges ränteavdragsbegränsningar sedan cirka 10 år är vaga till sin karaktär och har som redovisats ovan kritiserats hårt. Högsta förvaltningsdomstolen har under 2016 meddelat att de prövningar lagstiftningen aktualiserar inte lämpar sig för förhandsbesked. Detta förstärker den kritik som riktats mot reglerna. I tidigare lagstiftningsärenden har remissinstanser och andra avstyrkt de subjektiva reglerna, och av rättssäkerhetsskäl istället förespråkade regler baserade på objektiva rekvisit, så som de EBITDA-regler som införts i Finland och Tyskland.¹³

När OECD, inom det s.k. BEPS-projektet, fick i uppdrag att utarbeta s.k. best practice gällande regler syftande till att motverka skatteplanering med ränteavdrag blev resultatet en rekommendation om införandet av en EBITDA-begränsning uppgående till 30 procent av EBITDA. Därmed skapades inom bl.a. NSD förväntningar på att regeringen skulle låta ersätta dagens hårt kritiserade regler med denna EBITDA-begränsning.

Föreliggande förslag är dock att regelverket med subjektiva kriterier ska behållas.

I promorian konstateras inledningsvis att med en generell ränteavdragsbegränsning i form av en EBIT- eller EBITDA-regel minskar möjligheten till aggressiv skatteplanering med ränteavdrag och med det avdragsförbud som föreslås för ränta vid gränsöverskridande situationer begränsas ränteavdragen ytterligare. Departementet gör dock bedömningen att det trots detta är lämpligt att fortsatt låta riktade avdragsbegränsningar, med subjektiva rekvisit, gälla.

NSD anser inte att dagens subjektiva regelverk ska behållas när nu mer generella avdragsbegränsningar införs.

Regler med subjektiva inslag som kan träffa avdragsrätten för ränta finns även i andra länder. De svenska reglerna avviker dock bl.a. i det att en risk för prövning av avdragsrätten aktualiseras i princip för alla räntor på interna lån som tagits i bolag hemmahörande i annan stat. NSD:s erfår efter kontakter med företag och organisationer med internationell inblick att de subjektiva reglerna i andra länder

¹³ Se prop. 2012/13 s. 233.

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

tillämpas med en betydande grad av restriktivitet. Endast undantagsvis har företag svårigheter att förutse huruvida en räntekostnad är avdragsgill eller ej.

I promemorian anges att Europeiska kommissionen i en formell underrättelse den 27 november 2014 ifrågasatt om de svenska ränteavdragsbegränsningsreglerna står i överensstämmelse med etableringsfriheten i FEUF. Av promemorian framgår även att regeringen anser att reglerna är förenliga med EU-rätten.

EU-kommissionens slutsats, i den formella underrättelsen, är att de svenska bestämmelserna förefaller utgöra en överträdelse av etableringsfriheten¹⁴. Slutsatsen baserar sig på att reglerna utgör en inskränkning av etableringsfriheten som inte klarar en prövning av om de kan motiveras och anses proportionerliga. I dessa delar lyfter kommissionen fram att för regler som motiveras av behovet att motverka missbruk måste det specifika syftet vara att hindra beteenden som består i att iscensätta rent fiktiva upplägg som inte har någon ekonomisk förankring och som arrangeras i syfte att undvika skatt som normalt ska betalas på den vinst som genereras i verksamheten och att varken skattefördelar eller organisatoriska skäl för en transaktion i sig kan betyda att transaktionen inte är verklig och legitim. Kommissionen anför att en prövning av om det föreligger ett fiktivt upplägg eller ej inte är något som fastställs i den svenska lagstiftningen. Av underrättelsen framgår att det är kommissionens bedömning att de svenska reglerna redan på denna grund förefaller vara i konflikt med EU-rätten. Kommissionen ifrågasätter även reglernas förenlighet med EU-rätten utifrån kraven på rättssäkerhet, dels vad gäller bevisbördans placering, dels vad gäller bristen på möjlighet att med tillräcklig grad av säkerhet fastställa bestämmelsernas tillämpningsområde. Kommissionen konstaterar att regler som inte uppfyller kraven på rättssäkerhet, enligt praxis från EU-domstolen inte uppfyller kravet på att vara proportionerliga. Reglerna skulle då även på denna grund vara oförenliga med EU-rätten.

Oavsett om de svenska reglerna av regeringen bedöms vara förenliga med EU-rätten eller ej så finns det enligt NSD starka skäl att ta till sig vad kommissionen anför om föreliggande rättsäkerhetsbrister. EU-kommissionen pekar bl a på bristen på förvaltningsrättsliga riktlinjer avseende de kriterier som används vid prövning av de affärsmässiga skälen. Kritiken ansluter här till vad lagrådet anför.

Utifrån ett internationellt och principiellt perspektiv måste förslaget att bibehålla dagens regelverk starkt kritiseras. Skälen för ett slopande förstärks förstås av den tillkommande omständigheten att påtaglig risk föreligger för att reglerna inte är förenliga med EU-rätten och av den omständigheten att HFD har fastställt att de

¹⁴ EU-kommissionens formella underrättelse, överträdelsennummer 2013/4206.

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

moment av subjektiva bedömningar som reglerna förutsätter inte lämpar sig för förhandsbesked.

Finansdepartementet anger i promemorian att förslagen innebär att tillämpningsområdet för dessa regler snävas in. Enligt NSD stämmer inte detta. Vissa av ändringarna leder förvisso i sig till en insnävning, men sett till effekterna av de samlade förändringarna som berör de riktade reglerna så innebär förslagen, enligt NSD, en klar utvidgning av tillämpningsområdet. De insnävningar som görs löser inte heller de grundläggande rättssäkerhetsproblemen som följer med lagstiftningen.

Att det för avdrag för ränta på lån som avser interna förvärv av näringsbetingade andelar föreslås införas ett generellt krav på att förvärvet av andelarna är väsentligen affärsmässigt motiverat innebär en skärpning, eller utvidgning. I dagens regler finns inget sådant generellt krav. Det är endast inom ramen för den s.k. ventilen som det ställs ett uttryckligt krav på affärsmässiga motiv för förvärvet. Tillämpningsområdet utvidgas vidare genom förslaget att den i promemorian föreslagna utvidgade definitionen av ränteutgift ska bli gällande för samtliga avdragsbegränsningar i 24 kap.

Utformningen av räntedefinitionen har skett utifrån ambitioner att den svenska generella avdragsbegränsningen i definitionsdelen ska harmonisera med EU-direktivet. När det gäller definitionen av ränteutgift i den riktade avdragsbegränsningen ställer dock inte EU-rätten något krav på att dagens definition utvidgas. Finansdepartementet motiv till att låta den utvidgade definitionen bli tillämplig i hela kapitel 24 är att det är lämpligt att samma definition ska gälla även för den riktade begränsningen av ränteavdrag och att genom denna definition kommer den riktade regeln bl.a. att omfatta vissa derivat och borgen. För NSD framstår det som oklart i vilken omfattning detta är avsett att utvidga tillämpningsområdet. En strikt läsning av lagtexten utesluter inte att en ersättning på ett finansiella instrument som ingåtts med exempelvis en fristående bank skulle kunna träffas av den riktade avdragsbegränsningen. Detta exempelvis i en situation där ett företag i ett avtal med banken säkrat sig mot valutakursrörelser hänförliga till ett skuldåtagande gentemot ett koncernbolag. Att en sådan utvidgning är avsedd framgår inte av promemorian. Förändringar i dessa delar är centrala för regelverket och det är därför en brist att oklarhet avsedd innebörd inte redovisas närmare.

NSD anser det Finansdepartementet behöver säkerställa att arbetet med definition av ränteutgift inte föranleder utvidgningar av detta slag. Det är vidare viktigt att det departementet i det fortsatta beredningsarbetet klargör vad förslaget är avsett att begränsa sig till, så att remissinstanser och skattskyldiga ges rimlig vägledning.

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

När det gäller skattskyldigas begränsade möjlighet att erhålla förhandsbesked avseende frågor gällande den riktade avdragsbegränsningen kan det refereras till den betydelse förhandsbeskedsmöjligheten haft för legitimiteten av skatteflyktslagen tillkom. Möjligheten till förhandsbesked får här anses ha varit avgörande för dess legitimitet.¹⁵

Avsaknaden av möjlighet att få förhandsbesked innebär vidare att det kan ta upp till 10 år innan skatteprocesser avseende regleringen blir slutligen avgjorda. Det får även anses osäkert om någon klar och vägledande praxis kommer att kunna bildas. När nya moment förs in i de riktade avdragsbegränsningarna ökar komplexiteten osäkerheten för de skattskyldiga.

Med förslaget kvarstår de grundläggande problemen. Det är enligt promemorian samma faktorer som beaktas vid en prövning av dagens regler som ska beaktas vid en prövning mot de förslagna reglerna. När det gäller justeringar av begrepp som avser kvantifierade nivåer för skäl och motiv till upptagande av lån, respektive förvärv av delägarätter, är det enligt NSD tveksamt om dessa kommer att ha någon avgörande betydelse i en framtida tillämpning.

Förslagen innebär att företagen fortsatt skulle bli utelämnade till en betydande rättsosäkerhet, samtidigt som det föreligger en påtaglig risk för att den svenska lagstiftningen kommer i konflikt med EU-rätten. Till en lämplighetsprövning kommer risken för tilltron till det svenska rättssystemet. En rättstillämpning som baseras på en prövning av subjektiva rekvisit riskerar att leda till att beslut och domar upplevs som godtyckliga. När antalet fall med bedömningar och prövningar av subjektiva rekvisit är stort skadas förtroendet för det svenska systemet.

Om lagstiftaren står fast vid att det behövs en riktad avdragsbegränsningsregel så behöver en ny reglering utarbetades, varvid såväl wholly artificial-doktrinen, som de krav på rättssäkerhet som ställs av EU-rätten behöver iakttas – se ovan nämnda formella underrättelse.

Det minskade behov av juridisk kvalificerade bedömningar som i promemorian anges bli en följd av de föreslagna förändringarna bedömer NSD vara missvisande.

¹⁵ Se SOU 1975:77 s. 72 ff., prop. 1980/81:17 s. 34 f., Lagrådet i prop. 1982/83:84 s. 45, SOU 1996:44 s. 122.

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

Övergångsbestämmelse om begränsning i rätten till avdrag för underskott

Företagsskattekommittén föreslog inskränkningar i rätten till avdrag för underskott från tidigare år och motiverade detta med argumentet att underskotten uppkommit under en period då det ofta varit möjligt att skapa underskott med hjälp av ränteaavdrag, dels med argumentet att reformen behövde finansieras. Förslaget möttes av allvarlig kritik.

I promemorian föreslås en tillfällig begränsning som innebär att juridiska personers avdrag för ett underskott av näringsverksamheten från föregående år begränsas till 50 procent av överskottet av näringsverksamheten, med bortseende från kostnadsposter avseende räntenetton och poster avseende periodiseringsfond. En sådan begränsning kommer i konflikt med ovan refererade princip om att den ekonomiskt riktiga kvittningsperioden är företagets livslängd.

Företag som har underskott från tidigare år har ofta genomgått ekonomiskt ansträngda perioder, exempelvis finanskriser, betydande kundförluster, misslyckade FoU-satsningar etc. Att dessa företag ska betala inkomstskatt så snart de börjar redovisa överskott leder till en överbeskattning. En sådan lagstiftning slår vidare hårt mot företag som redan har betydande risker, bl. a. moderföretag med huvudkontor i Sverige till vilket koncernens risker är allokerade och företag i konjunkturkänsliga branscher. Begränsningar av detta slag har införts av vissa länder, men det handlar då i princip om stora länder, ofta i tider av hårt ansträngda statsfinanser till följd av finanskriser. I en situation som den svenska, där det handlar om ett land med en liten ekonomi, starkt beroende av internationella aktörer, och som statsfinansiellt inte kan anses befinna sig i en sådan krissituation som i andra stater motiverat begränsningar av detta slag, är förslaget inte godtagbart, utan tvärt om skadligt för konkurrenskraft, investeringar och jobb.

NSD har låtit analysera vilka företag och branscher som träffas hårdast av en sådan begränsning som föreslås.¹⁶ Andelen företag med tidigare underskott visar sig vara högst bland företag med mindre än fem anställda och företag som är mellan fem och nio år gamla. Mot bakgrund av att mindre och nystartade företag generellt sett har svårt att finansiera underskott kan det vara särskilt riskfyllt med en avdragsbegränsning av sådant slag som föreslås.

¹⁶ https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/vinst-i-valfarden/vilka-foretag-har-underskott-fran-tidigare-ar-att-anvandapdf_684683.html/BINARY/Vilka%20f%C3%B6retag%20har%20underskott%20fr%C3%A5n%20tidigare%20%C3%A5r%20att%20anv%C3%A4nda.pdf

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

Den föreslagna begränsningen framstår vara av betydelse för möjligheten att i ett enda steg sänka bolagsskattesatsen. Ett mer principbaserat och mindre skadligt förslag för att finansiera ett eventuellt temporärt finansieringsbehov är enligt NSD att succesivt justera bolagsskatten, se vidare avsnittet om offentligfinansiella effekter.

Ränteutgifter och rätten till värdeminskningssavdrag

Enligt promemorian ska ränteutgifter brytas ut från anskaffningsvärdet på tillgångar. Detta påverkar underlaget för värdeminskningssavdrag. Det är i detta sammanhang viktigt att kravet på samordning med redovisningen beaktas för att få tillämpa metoden räkningsenlig avskrivning.

Enligt punkt 2 i övergångsreglerna ska bestämmelserna om utbrytning av ränteutgifter tillämpas första gången på räkningsår som börjar efter 30 juni 2018. En sådan regel leder dock till att utbrytning av ränteutgifter även ska ske på tillgångar som förvärvats före denna tidpunkt. Detta innebär en retroaktiv tillämpning. Konsekvensen av en sådan bestämmelse är vidare att rätten till räkningsenlig avskrivning kan gå förlorad. Bestämmelsen framstår som ogenomtänkt och avviker från hur övergångsbestämmelse punkt 4 avseende finansiell leasing utformats. NSD anser därför att punkt 2 bör utformas så att den endast omfattar tillgångar som förvärvas efter ikraftträdandet.

Skatteregler avseende leasingavtal

Det behövs en definition av leasing

Det behövs en skatterättslig definition för att klargöra gränsen mot serviceavtal. Det kan ha betydelse t.ex. vid kombinerade avtal som dels innehåller en (finansiell) lease avseende en tillgång, dels ett serviceavtal. Det senare bör kunna brytas ut eftersom det inte ger upphov till en tillgång hos leasetagaren i redovisningen och inte heller omfattas av räntebegränsningsregler. Av tydlighetsskäl bör därför en motsvarande definition av leasingavtal i BFN K3 föras in i IL. Eftersom skattereglerna i hög grad är en kopia av BFN K3 bör en likartad definition användas i redovisningen och vid beskattningen för att undvika tillämpningsproblem.

Reglering av räntebetalningar avseende finansiell leasing

NSD tillstyrker att räntebetalningar avseende finansiella leasingavtal regleras i skattelagstiftningen.

Regler om vem som ska anses som skatterättslig ägare

NSD avstyrker däremot att det införs regler som innebär att leasetagaren vid en finansiell lease ska ta upp en tillgång och göra värdeminskingsavdrag. Denna förändring är inte nödvändig att genomföra enligt OECD BEPS åtgärd 4 och EU-direktivet.

I promemorian ses regleringen av tillgångs- och skuldsidan av finansiell lease som ett paket. En viktig ledstjärna bör dock vara att inte införa ytterligare regler än vad som är nödvändigt med hänsyn till internationella regelverk, i detta fall avseende ränteavdragsbegränsningar.

Förslaget innebär en stor omställning av inkomstbeskattningen. Frågan om vem som ska anses som ägare till en leasad tillgång är oreglerad i dag. I praxis har bedömningen avseende leasing utgått från att den juridiske ägaren ska ha rätt till värdeminskingsavdrag. Endast i några enstaka fall, framför allt i de s.k. flygplansleasingmålen, har en annan bedömning gjorts av HFD.

Den reglering som föreslås i promemorian av finansiell leasing omfattar alla företag. De föreslagna bestämmelserna är omfattande och i vissa avseenden komplexa. De ska också fogas in som en del i regleringen av ränteavdragsbegränsningspaketet. Särskilt för mindre företag kommer regleringen att innebära en betydande regelbörda, risk för misstag m.m. Det talar starkt för att begränsa regleringen till vad som är nödvändigt med hänsyn till vad som krävs enligt BEPS-projektet och EU-direktivet.

De föreslagna reglerna avseende finansiell leasing omfattar såväl fast som lös egendom. Det innebär att regleringen ska omfatta det som skatterättsligt anses som lager, inventarier, byggnader, markanläggningar och mark. Konsekvenserna av att införa en regler avseende tillgångssidan vid finansiell leasing är dock ofullständigt belysta i promemorian.

När det gäller maskiner och inventarier är avsikten att reglerna i 18 kap. IL ska tillämpas avseende rättigheterna i leasingavtalet (tillgången). Det innebär bl.a. att reglerna om värdeminskingsavdrag ska tillämpas. För att metoden räkenskapsenlig avskrivning ska få tillämpas måste underlaget och avskrivningen överensstämma med räkenskaperna avseende den leasade tillgången.

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

Det föreligger en stor risk för att regleringen kommer att leda till skattetvister om avtal ska klassificeras som finansiell eller operationell lease. Det kan påverka såväl leasetagaren som leasegivaren i ett enskilt avtal. Justeringar av vad som ska anses som ränta avseende leasingavgifterna går att hantera på ett någorlunda rimligt sätt. Men justeringar avseende tillgångssidan är mer ingripande, eftersom det kan innebära en förlorad rätt till (räkenskapsenlig) avskrivning för någon av parterna, m.m. Det talar mot att införa bestämmelser som reglerar vem som är ägare.

I promemorian sägs att andra länder har regler som innebär att leasetagaren ska ha rätt till avskrivningar vid beskattningen vid finansiell leasing (s.187 i promemorian). Det är i sig korrekt men utgångspunkten torde vara att beskattningen är helt frikopplad från redovisningen. Denna aspekt är inte berörd i promemorian.

Ska man införa regler om vem som är ägare till en leasad tillgång torde hela beskattningen av leaseavtal behöva frikopplas. Det är inte motiverat att kvar en koppling till redovisningen när det gäller värdeminskingsavdrag medan övriga delar av regleringen är frikopplad. I detta sammanhang kan också noteras att förslaget innehåller en frikopplad reglering av hur värdet på tillgången ska fastställas, som skiljer sig åt från bestämmelserna i 18 kap. IL.

Här kan också noteras att förslaget avseende finansiell leasing av byggnader torde innebära en total frikoppling. Det skulle men andra ord bli en olikformig behandling av maskiner och inventarier och byggnader om förslaget genomförs. Samtidigt framstår förslaget avseende finansiell leasing av fastigheter som ofullständigt.

Vad som händer om ett företag hyr en byggnad helt eller delvis, och avtalet klassificeras som en finansiell lease, är inte klart utifrån promemorian. Bl.a. uppkommer frågan om en avyttring anses ha skett om leasegivaren ingår en finansiell lease avseende en byggnad/fastighet. Vad händer när avtalet upphör? Ska leasetagaren då anses ha gjort en avyttring av näringsfastigheten?

Avyttring av näringsfastigheter beskattas enligt kapitalvinstreglerna. Om förslaget fullföljs torde en uttrycklig reglering vara nödvändig i IL. Om man fullföljer förslaget så frikopplas beskattningen från vem som är juridisk ägare till fastigheten. Detta innebär en väsentligt ökad komplexitet. Konsekvenserna av detta är inte belysta i promemorian.

En annan aspekt som inte är belyst i promemorian är vad som händer om leasingavtalen omförhandlas, vilket givetvis inträffar i verkligheten. Hur ska detta påverka värderingen av rättigheten respektive leasingskulden? Här aktualiseras bl.a. frågan om hur man ska skilja mellan en modifiering av befintliga avtal respektive

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

vad som kan anses vara en ny lease. Skuldsidan går måhända att hantera. Men vad händer med tillgången? Reglerna om värdeminskingsavdrag i IL är utformade för köpta eller egentillverkade tillgångar. Reglerna tar inte hänsyn till modifieringar av objekten (här bortses från värdenedgång som inte är samma sak som modifiering). En förklaring till att frågan inte uppmärksammats i promemorian är att BFN K 3 saknar regler om modifiering av leasingavtal. Men det innebär inte att man kan bortse från frågan vid beskattningen.

I promemorian anförs att skälet till att införa regler om leasing även på tillgångssidan är att om man känner till skuldens storlek är det lätt att beräkna tillgångens värde. Detta argument försvagas dock av att promemorian undvikit ett antal andra frågor som aktualiseras vid beskattningen.

Sammantaget visar detta att det finns starka skäl för att nu avstå från att reglera frågan om vem som är skatterättslig ägare i en finansiell lease. Därigenom undgår man också de konsekvenser den föreslagna regleringen skulle få på redovisningen, särskilt i mindre företag som tillämpar BFN K 2.

Ytterligare förenklingar behövs

I promemorian föreslås att en leasetagare inte behöver tillämpa bestämmelserna på finansiella leasingavtal om den sammanlagda skulden för finansiella leasingavtal är mindre än 3 miljoner kr vid utgången av beskattningsåret.

Gränsbeloppet 3 miljoner kr för den samlade leasingkulden i ett företag är väsentligt för lågt. Gränsen borde vara mycket högre, t.ex. 30 miljoner kr. Det skulle innebära en betydande lättnad för många företag.

I konsekvensutredningen sägs att den totala stocken av finansiell leasing är cirka 50 miljarder kr. Om den genomsnittliga räntan är 5 procent så innebär det att den samlade årliga räntekostnaden för finansiell leasing är cirka 2,5 miljarder kr. En väsentlig ökning av gränsbeloppet får därmed knappast någon större påverkan på skattebasen.

Regeln innebär att en beräkning måste ske av den sammanlagda nettoleasingkulden hos leasetagaren. Bestämmelsen är inte särskilt enkel att tillämpa, eftersom en beräkning årligen måste ske av nettoskulden för att avgöra bestämmelsen är tillämplig eller inte. Det framstår därför som vilseledande att kalla den för en förenklingsregel.

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

Förslagen i promemorian innebär en mycket detaljerad reglering av skuld- och ränteberäkningen, beroende på att man i hög grad kopierat reglerna i redovisningen. Frågan är i vilken utsträckning en sådan detaljerad reglering är nödvändig. Det finns en obalans om man jämför med den mycket begränsade reglering som föreslås inför avseende räntebegreppet. Det är givetvis bra med förutsebara regler men p.g.a. komplexiteten avseende leasing behövs ytterligare förenklingar för att få detta regelverk att fungera i praktiken, särskilt i mindre företag.

Det är inte rimligt att företag ska behöva räkna räntekomponenten på alla finansiella leasar. Här kan en jämförelse göras med väsentlighetsprincipen i redovisningen, vilken för övrigt numera är lagfäst 2 kap. 3 a § årsredovisningslagen (ÅRL). Ett sätt att operationalisera väsentlighetsprincipen vid beskattningen är att införa regler om korttidsleasar och leasar av mindre värde. Förslagsvis kan leasar under ett halvt prisbasbelopp undantas i linje regleringen i 18 kap. 4 § IL. Vidare bör leasar med en löptid under 12 månader undantas. Sådan förenklingar är till stor hjälp vid beskattningen utan att de på något sätt rubbar ändamålet med ränteavdragsbegränsningsreglerna.

Definition av ränteutgifter

I promemorian föreslås att en definition av begreppet ränteutgift införs i inkomstskattelagen. Definitionen får stor betydelse för avdragsbegränsningens omfattning och regelverket behöver därför vara tydligt. Enligt NSD:s bedömning överensstämmer det som sägs i författningskommentaren och allmänmotiveringen till bestämmelsen i stora delar med beskrivningen av ränta i EU-direktivet mot skatteundandraganden och OECD BEPS åtgärd 4. I direktivet (artikel 2.1) används dock begreppet lånekostnader (borrowing costs). Av allmänmotiveringen framgår att definitionen i IL avser utgiftens karaktär som ränta snarare än den period som utgiften hänför sig till. Det framgår också att frågan om när i tiden utgiften ska tas upp till beskattning regleras genom huvudbestämmelserna för de olika inkomstslagen i IL och att det följer av 14 kap. 2 § IL att inkomster och utgifter ska tas upp till beskattning det beskattningsår den hänför sig till enligt god redovisningssed, såvida inte annat är särskilt föreskrivet i lag. Sammantaget torde detta innebära att det sätt som ränteutgifter periodiseras i redovisningen ska vara styrande för beskattningen. NSD anser att det för tydlighetens skull bör framgå av författningskommentaren att definitionen endast avser utgiftens karaktär och att god redovisningssed är styrande för hur utgifterna ska tas upp för beskattning över tid.

Vad gäller utgiftens karaktär framgår av författningskommentaren inledningsvis att med begreppet ”ränteutgifter” avses ränta i ekonomisk mening. I begreppet ingår enligt lagtexten ränta, andra utgifter för kredit och utgifter som är jämförbara med

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

ränta. Enligt god redovisningssed för större företag gäller effektivräntemetoden för redovisning av sådana räntebärande finansiella instrument som inte värderas till verkligt värde. Effektivräntemetoden stipulerar vilka kassaflöden som ska räknas in i beräkningen och hur räntan ska periodiseras över tid. Vilka kassaflöden som ska ingå i beräkningen regleras översiktligt i BFN K3 och mer detaljerat i IFRS 9. Enligt IFRS 9 Bilaga A inkluderas ”alla avgifter och punkter som betalats eller erhållits av avtalsparterna, som är en integrerad del av effektivräntan, transaktionskostnader och alla andra premier eller rabatter”. Alla avgifter som långgivare tar ut i samband med kreditgivning anses inte vara integrerad del av effektivräntan. I punkt 5.4.3 Bilaga B IFRS 9 ges exempel på sådana avgifter, bl.a. avgifter för förvaltning av lån och vissa lånelöften. Gemensamt för dessa är att de mer är att betrakta som serviceavgifter och inte utgör ersättning för den risk och kapitalkostnad långgivaren tar på sig, dvs. avgifterna utgör inte ränta i ekonomisk mening. Sådana avgifter förekommer i synnerhet i samband med mer avancerade kreditavtal med större företag. NSD anser att det bör framgå av författningskommentaren att det finns avgifter som tas ut av en långgivare i samband med kredit som enligt god redovisningssed inte betraktas som ränta och inte heller utgör ränta i ekonomisk mening. I annat fall riskerar definitionen i IL i praktiken få en vidare tolkning än vad som är avsett.

Av EU-direktivet framgår vidare att vissa utländska valutakursvinster och valutakursförluster på lånat kapital och instrument med anknytning till införskaffandet av kapital ingår i definitionen av lånekostnader.

Det saknas vägledande uttalanden i EU-direktivet om vad som menas med lånat kapital. En viss vägledning torde man kunna få genom promemorian avseende vilka ränteutgifter som ska omfattas av räntebegränsningar. Det kan knappast komma i fråga att valutakursförändringar ska omfattas i vidare omfattning än vad som avgränsas av begreppet ränteutgifter. Som ett exempel kan nämnas tillskriven ränta på krediter på grund av köp av varor och tjänster i näringsverksamheten, såsom leverantörsskulder och motsvarande kundfordringar (promemorian s. 175), inte ska omfattas av räntebegränsningar. Det bör innebära att om ett företag har sådana fordringar och skulder i utländsk valuta så ska inte valutakursförändringar på dessa omfattas av räntebegränsningsreglerna. Detta borde också påverka vilka valutakursförändringar avseende derivat som ska omfattas.

I den beskrivning av utgifter som är jämförbara med ränta som lämnas i författningskommentaren till den svenska lagen nämns dock endast valutakursförluster. Sannolikt är avsikten att valutakursvinster ska täckas in definitionen av ränteinkomster (förslaget till nya 24 kap. 25 §). Att i lagstiftningen särskilja valutakursvinster från valutakursförluster avseende lånat kapital på detta sätt antyder dock att det också i praktiken skulle vara möjligt att särskilja mellan kursvinster och kursförluster avseende lånat kapital.

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

Vad gäller ränteflöden på ett lån i en annan valuta än rapporteringsvalutan kommer dock såväl positiva som negativa valutaeffekter som regel att påverka räntekostnaderna under löptiden. Någon särredovisning av valutakomponenten i dessa ränteflöden görs inte utan allt redovisas löpande som räntekostnader till transaktionsdagens kurs. För att beskrivningen ska överensstämja med hur den faktiska beräkningen av nettot i praktiken kommer att göras och hur beloppen registreras i redovisningen hos den skattskyldiga är det därför angeläget att såväl negativa som positiva valutaeffekter tas med i definitionen av ränteutgifter.

Bland de utgifter som är jämförbara med ränta nämns i författningskommentaren även ersättningar som härrör från options- termins- eller swapavtal och valuta-kursförluster på räntederivat. Det kan dock knappast vara avsikten att ersättningar för derivat som inte kan kopplas till företagets finansiering ska ingå. Vidare bör det framgå av författningskommentaren att säkringsarrangemang inte ska få ett asymmetriskt genomslag vid beskattningen. För att avlägsna effekten av ett företags exponeringar för valuta- och ränterisk förekommer exempelvis att lån i valuta till fast ränta säkras med hjälp av en kombination av valutaderivat och räntederivat.

Primäravdrag för hyreshus

Regeringen föreslår införandet av ett primäravdrag för hyreshus. Motiveringen är att värdeminskningensavdragen på ett bättre sätt ska motsvara en normal faktisk värdeminskning. Detta bygger på den av Skatteverket anvisade avskrivningsprocenten om 2 % per år. NSD anser att de femtio år som Skatteverket anser vara en normal avskrivningsperiod är alltför lång.

Av 19 kap. 4 § IL framgår att utgifter för att anskaffa en byggnad ska dras av genom årliga värdeminskningensavdrag. Dessa värdeminskningensavdrag ska enligt 19 kap. 5 § IL beräknas enligt avskrivningsplan efter en viss procentsats per år på byggnadens anskaffningsvärde. Procentsatsen ska bestämmas med hänsyn till byggnadens ekonomiska livslängd. Redan dagens lagstiftning ger således möjlighet till att skattemässigt åstadkomma en korrekt ekonomisk avskrivning. Det är Skatteverkets alltför snålt tilltagna allmänna råd och att frågan inte prövats i rättspraxis som är problemet.

Förslaget ger vidare i själva verket endast en periodiseringseffekt då de 10 procent sista avdragen flyttas fram till de fem första åren. Vid en ränteavdragsbegränsning baserad på EBIT skulle primäravdraget dessutom minska underlaget för ränteavdrag.

Höjd schablonintäkt avseende periodiseringsfonder

I promemorian föreslås att schablonintäkten på avdrag för avsättning till periodiseringsfonder ska vara statslåneräntan multiplicerad med summan av gjorda avdrag för avsättningar till periodiseringsfond. Av promemorian framgår att skatten på schablonintäkten syftar till att åstadkomma en likvärdig behandling av finansiering med hjälp av den skattecredit som avdrag för avsättning till periodiseringsfond skapar respektive finansiering med lånat kapital.

Med en höjd räntebeläggning kommer avsättningar till periodiseringsfond att minska. Det är olyckligt ur det perspektivet att det motverkar en mellan åren effektiv utjämnning av förluster mot vinster. Förluster kommer inte sällan överraskande – det kan ha sin grund i en konjunktur nedgång eller att en stor kund inte kan betala sin skuld till företaget. I avsaknad av en möjlighet till s.k. carry back av förluster kan ett företag, utan gjorda avsättningar till periodiseringsfond, i en sådan situation inte uppnå en effektiv resultatutjämnning. Det är NSD:s uppfattning att en höjning av schablonintäkten behöver mötas av ett införande av en carry back-möjlighet för förluster.

Schablonintäkt på säkerhetsreserv

I promemorian lämnas bl.a. förslag på en permanent schablonintäkt på säkerhetsreserven. Förslaget utgår från antaganden om att en avsättning till säkerhetsreserv utgör en skattecredit och att det bör råda neutralitet mellan avsättning till periodiseringsfond och säkerhetsreserv. NSD anser att förslaget baserar sig på ett förenklat antagande.

Syftet med en säkerhetsreserv är att skydda försäkringstagarna. Reserven används för att täcka sådana förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömda faktorer. För försäkringsverksamhet gäller att när försäkringspremie erhålls så är det okänt vad det tillhandahållna försäkringsskyddet kommer att kosta försäkringsgivaren. Säkerhetsreserven skapar utrymme för att beakta stora oförutsedda variationer i årsresultatet, vilka exempelvis kan uppstå till följd av stora skogsbränder. Det finns även bestämmelser om hur säkerhetsreserven får, och i vissa fall måste, lösas upp. Någon fri möjlighet till upplösning, motsvarande vad som gäller för periodiseringsfonder, finns inte för säkerhetsreserver.

Det är sammanfattningsvis NSD:s uppfattning att här aktuellt förslag inte framstår som vare sig proportionerligt eller välgrundat.

Något om investmentföretag

En fråga som utredningen inte alls berör är hur förslaget påverkar investmentföretagens skattemässiga situation eller möjlighet till kapitalanskaffning. Varken avseende den generella begränsningsregeln och hur avdragsutrymmet beräknas eller den riktade begränsningsregeln berörs investmentföretagen situation. Om investmentföretag de facto inte kan få avdrag för ett negativt räntenetto, blir anskaffande av kapital mer kostsamt än för andra ägarformer. Detta särskilt vid beaktande av investmentföretagens substansrabatt och hur den i sin tur påverkar möjligheten för investmentföretag att anskaffa eget kapital.

De särskilda skattereglerna för investmentföretag innebär att kapitalvinster är skattefria, medan kapitalförluster inte är avdragsgilla och mottagna utdelningar är skattepliktiga. Vidare är lämnad utdelning avdragsgill för att inte skapa oönskad kedjebesättning. Investmentföretag omfattas inte heller av koncernbidragsreglerna. Investmentföretagens beskattningsbara resultat består därför till största del av ränteintäkter, räntekostnader och förvaltningskostnader. Används utdelningsavdraget på avsett vis kommer EBIT/EBITDA att vara noll och därmed medges inga ränteavdrag, vilket skulle medföra en icke avsedd skattebelastning.

Avsaknaden av analys om hur förslaget påverkar investmentföretagen som långsiktiga ägare måste hanteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det är dock tydligt att förslaget innebär en stor risk för oavsiktlig kedjebesättning av investmentföretag. NSD kan inte se att en dylik kedjebesättning är förenlig med den för investmentföretagen avsedda ställningen som mellanhandsägare.

Offentligfinansiella effekter

Promemorians redovisning av offentligfinansiella effekter är ofullständig. Det nämns (bl.a. sid. 293, 295 och 298) att som statistiskt underlag har databasen FRIDA för inkomståret 2014 använts men även statistik för 2015 (bl.a. sid. 230) har nyttjats, dock oklart i vilka avseenden. Beräkningsmetodikerna för att värdera den ökade skattebelastningen till följd av minskade ränteavdragsmöjligheter är knapphändert beskriven i promemorian.

NSD:s undersökningar av FRIDA-data avseende inkomståret 2014 resulterar i liknande uppgifter som redovisas i promemorian när det gäller bl.a. antal företag, men det första helårets offentligfinansiella effekter av minskade ränteavdragsmöjligheter förefaller vara större än vad som redovisas i promemorian. Även motsvarande effekt för begränsningar av underskottsavdrag förefaller vara

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

större. Frågor kring beräkningsmetod är särskilt svåra i denna del. Svårbedömda omständigheter rör även bl.a. konsolidering eller utjämning samt eventuella bedömningar om utvecklingen över tid. NSD har utgått från befintlig data utan framskrivning samt SCB:s koncernregister. Av försiktighetsskäl har företag i samma koncern antagits minimera överskott och ej avdragsgilla räntenetton. Deklarationsblanketter som SCB underkänt har exkluderats i de offentligfinansiella beräkningarna.¹⁷

Promemorian saknar även en känslighetsanalys som närmare beskriver hur bl.a. ränte- och konjunkturläge kan påverka resultaten över tid. För detta ändamål hade det varit värdefullt att bedöma de offentligfinansiella effekterna utifrån dataunderlag för även andra inkomstår än 2014. NSD:s undersökningar baserade på flera olika inkomstår visar genomgående på större offentligfinansiella effekter än vad som redovisas i promemorian, se tabell X. Reformen kan väntas vara konjunkturförstärkande då räntorna ofta är höga samtidigt som lönsamheten sjunker inför en ekonomisk nedgångsperiod. Med detta ökar även riskerna och avkastningskravet på investeringar vilket hämmar tillväxten och antal sysselsatta.

Tabell X. Offentligfinansiell effekt, miljarder kr. Egna beräkningar utifrån FRIDA-data.

Inkomstår	Bruttoantal blanketter	Antal koncerner	Räntebegr. EBIT 35%	Räntebegr. EBITDA 25%	Tillf. avdr-begr. u-skott EBIT 35%	Tillf. avdr-begr. u-skott EBITDA 25%
2007	314 502	252 570	6,3	6,0	4,1	3,9
2008	324 497	261 220	15,4	15,2	3,6	3,3
2009	334 195	269 313	7,1	6,5	5,7	5,3
2010	350 545	284 084	7,1	6,6	5,1	4,9
2011	385 079	313 516	9,9	9,8	3,9	3,6
2012	396 082	318 925	10,9	9,6	4,0	3,8
2013	412 602	329 250	7,1	6,2	4,2	3,8
2014	422 750	337 475	8,6	8,2	5,6	5,2
2015	475 777	376 077	6,3	5,9	5,0	4,9
Effekt enl. Fi.dep:s PM, helår (2019)	419 458*	n.a.	5,76	6,21	3,64	3,64

* avser antal företag, sid. 245. Enligt sid 234 återfinns totalt ca 420 000 AB i FRIDA.

¹⁷ Antalet blanketter år 2014 är drygt 2 700 fler än antal företag då vissa företag lämnar två blanketter för samma inkomstår, exempelvis pga byte av räkenskapsår. I bruttoantalet blanketter ingår även de som SCB underkänt i rimlighetskontroller.

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

Det är angeläget att den offentligfinansiella analysen fördjupas och att dataunderlag, metoder och känslighetsanalyser redovisas noggrannare i den fortsatta beredningen av ärendet. Vidare är det angeläget att den sammantagna effekten av de olika förslagen blir offentligfinansiellt neutrala. Redovisningen i promemorian pekar på en ökad nettobesättning för bolagssektorn med upp till över 2 miljarder kr (beroende på tidsperiod och reformalternativ) och enligt NSD:s analyser kan det vara fråga om en nettoökning om ytterligare ett par miljarder kr. Således torde det finnas betydande utrymme att förena eftersträvansvärd bibehållen offentligfinansiell balans med justeringar i förslaget avseende de synpunkter som förs fram i detta yttrande, bl.a. vad gäller att inte begränsa underskottsavdrag samt en mer konkurrenskraftig taknivå (30 % av EBITDA). I den mån andra åtgärder blir aktuella för att säkerställa budgetbalans bör detta kalibreras genom successiv anpassning av bolagsskattesatsen.

Konsekvensutredningen

NSD anser att konsekvensutredningen uppvisar brister i flera avseenden. Ett flertal av dessa framgår av de synpunkter som lämnas under respektive punkt ovan. NSD ber här att få hänvisa till dessa.

En bra komplettering till befintlig analys skulle vara ett alternativ där enbart nödvändiga ändringar p.g.a. internationell reglering (BEPS-projektet och EU-direktivet) genomförs. En sådan kan klargöra hur stor den tillkommande regelbördan är och de fiskala konsekvenserna av s.k. gold-plating. Det framstår som en väsentlig brist i konsekvensanalysen att detta alternativ inte redovisas.

Avslutning

Avslutningsvis önskar NSD framföra det är viktigt att oklarheter reds ut och att svårigheter hanteras innan den fas där förslagen utvecklas och omarbetas avslutas. Det är centralt för tillväxt, investeringar och sysselsättning att detta lagstiftnings-ärende resulterar i att Sverige och de svenska företagen med förslagen för en ökad, inte minskad, konkurrenskraft.

NSD
NÄRINGSLIVETS
SKATTE-
DELEGATION

I bilaga till detta dokument lämnas närmare synpunkter på utformningen av lagtext och författningskommentarer.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION

Johan Fall

Richard Hellenius