

Registrator

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Fi2017/02752/S1

”Nya skatteregler för företagssektorn” (Finansdepartementet, Promemoria juni 2017) Remissvar från Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Nationalekonomiska institutionen har i tidigare remissvar (mars 2016) välkomnat EU-kommissionens initiativ till att i form av ett direktiv på bred front engagera EU i arbetet på att motverka internationell skatteplanering inom främst bolagsbeskattningens område. Det gäller bl.a. begränsningar i företagens rätt till ränteavdrag. Med den aktuella Promemorian ”Nya skatteregler för företagssektorn” preciseras hur dessa begränsningar skall implementeras i svensk skatterätt.

Med förslagen om EBIT- alternativt EBITDA-baserade begränsningar i ränteavdragens storlek tar Finansdepartementet avstånd från den tidigare Företagsskatteutredningens (FSK) huvudalternativ som innebär ett fullständigt avskaffande av ränteavdrag i kombination ett särskilt finansieringsavdrag. FSK:s modell är långtgående och säkerställer full skattemässig neutralitet i företagens val mellan lån och eget kapital, men är samtidigt – och häri ligger problemet – internationellt oprövad. Att EU:s aktuella direktiv - som Sverige nu har att följa - anvisar just de i omvärlden välkända EBIT/EBITDA modellerna behöver alltså inte vara en nackdel.

Promemorian håller både EBIT och EBITDA- varianterna som möjliga, men förordar klart EBIT som bas för avdragsbegränsningen. Förordet är rimligt, med hänsyn till att EBITDA-modellen, som inkluderar den skattemässiga avskrivningen av företagens kapitalinvesteringar i avdragsunderlaget, tenderar att påtagligt förstärka den tendens till att gynna maskiner framför byggnader som finns redan i dagens bolagsskatt, se raderna 1, 4 och 7 i Tabell 1 nedan.

Promemorian ger emellertid föga underlag för en bedömning av och fortsatt diskussion kring den föreslagna nivån för EBIT-begränsningen. Formuleringar om att ett avdragsutrymme som uppgår till 35 procent skulle vara ”välbalanserat” (s.122) , lämnar läsaren i sticket, och någon egentlig återkoppling till de företagsdata finansdepartementet förfogar över (och delvis utnyttjar för några av Promemorians tabeller) finns inte. Hur stort är egentligen behovet att begränsa företagets ränteavdrag, och vilken nivå för begränsningsregeln kan ett sådant behov motivera?

Promemorians hänvisning till den i sammanhanget planerade sänkningen av bolagsskattesatsen ger närmast intryck av att valet av nivå i själva verket handlar om en baklängeskalkyl, där begränsningens storlek faller ut som ett resultat av den eftersträlvade skattesatsreduktionen på 2 procentenheter.

EU:s direktiv 2016/1164 handlar, som framgår redan av dess rubrik, om införandet regler mot erodering av skattebasen på den inre marknaden. Mot den bakgrunden är Promemorians förslag om att införandet av en EBIT/EBITDA-regel skall kombineras med en (intäktsneutral) sänkning i bolagsskattesatsen långt ifrån självklart.

Den sedan länge pågående konkurrensen om företag och investeringar inom och utom EU genom successiva sänkningar i skattesatserna – vi talar om ett ”race to the bottom” – riskerar nämligen att långsiktigt leda till just ”revenue erosion”. Problemet är reellt, därför att de faktorer som trots fallande skattesatser hittills upprätthållit intäkterna från bolagsbeskattningen med stor sannolikhet är av tillfällig natur.

I den allmänna och viktiga frågan om hur Sverige unilateralt och i sitt handlande inom EU bör förhålla sig till den internationella utvecklingen mot lägre bolagsskattesatser har Promemorian dessvärre inget att säga. Några betänkligheter mot att delta – och t.om. vara ledande – i ett internationellt "race to the bottom" kan åtminstone inte urskiljas. Att Sverige inte kan påverka utvecklingen i de stora länderna är rimligt att anta, men att man i Norden, och särskilt i Norge och Finland, noga följer och anpassar sig efter det svenska agerandet står klart.

Sänkta skattesatser kan visserligen eliminera samhällsekonomiskt sett skadliga skatteklara och jämna ut ”spelplanen” för kapitalbildningen, men kan dessutom leda till ett underutnyttjande av en skatteälla med förhållandevis låga samhällsekonomiska effektivitetskostnader. För länder (till vilka Sverige hör, se Tabell 1 nedan) där den effektiva marginella bolagsskatten ligger nära noll, och där bolagsskatteintäkterna i betydande utsträckning kan förväntas komma från ”övertvinster”, är denna aspekt särskilt viktig.

En sänkt bolagsbeskattning riskerar vidare att skapa ytterligare problem med att upprätthålla en fungerande beskattning av arbetsinkomster, eftersom incitamenten ökar för ägare till fåmansaktiebolag att skattemässigt redovisa arbetsinkomster som inkomst från kapital.¹ Aktuella försök - på basis av det grundliga utredningsarbete som redovisades i ”Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag” (SOU 2016:75) – att begränsa möjligheten till inkomstomvandling inom fåmansbolagen har dessutom utvecklats till politiska misslyckanden.

I argumentationen för en sänkt bolagsskattesats åberopar Promemorian rader av referenser till den internationella vetenskapliga litteraturen och rapporter från OECD. Problemet är att de studier som anförs inte avser specifikt svenska förhållanden. Det sägs ofta att djävulen bor i detaljerna: beskattningens verkningar bestäms inte bara av den skattesats som gäller, utan också av de många gånger invecklade bestämmelser som införts för att beräkna den beskattningsbara vinsten. En självständig och noggrann analys av regelverket krävs för att bedöma verkningarna av det aktuella skattepaketet.

Nedan presenteras vissa beräkningar av reformpaketets effekter på företagens kapitalkostnader, framtagna med den metodik som tidigare utnyttjats för Bilaga 7 till FSK:s slutbetänkande (SOU 2014:40). Som framgår förefaller reformens inverkan på företagets investeringsincitament att bli mycket begränsad.

¹ Undersökningar om ”income shifting”, utförda för Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) av forskarna Annette Alstadsaeter och Martin Jacob, visar tydligt på faran med att ytterligare vidga gapet mellan skatt på kapital och skatt på arbete.

Tabell 1 Kapitalkostnad enligt nuvarande och föreslagna skatteregler uppdelat på typ av investering och finansiering

Tre modeller: 2017 års regler, EBITDA och EBIT begränsning på ränteavdrag med sänkt skattesats (20%)

Real marknadsränta 4%, inflation 2%

Modell (Skattesats, %)			Maskiner	Byggnader	Genomsnitt	Effektiv marginalskatt
2017 års regler Skattesats 22 %	1	Lån	3,3	3,5	3,381	
	2	Eget kapital	4,8	5,1	4,955	
	3	Genomsnitt	4,1	4,3	4,168	4,0
EBITDA-begränsning (25%), binder Skattesats 20%	4	Lån	3,7	4,5	4,1	
	5	Eget kapital	4,7	5,0	4,8	
	6	Genomsnitt	4,2	4,8	4,5	10,5
EBIT-begränsning (35%), binder Skattesats 20%	7	Lån	4,4	4,6	4,506	
	8	Eget kapital	4,7	5,0	4,846	
	9	Genomsnitt	4,5	4,8	4,676	14,5
EBIT-begränsning (35%), binder Skattesats 22%	10	Lån	4,5	4,7	4,565	
	11	Eget kapital	4,8	5,1	4,955	
	12	Genomsnitt	4,6	4,9	4,7	16,0
EBIT/EBITDA-begränsning binder ej Skattesats 20%	13	Lån	3,3	3,6	3,441	
	14	Eget kapital	4,7	5,0	4,846	
	15	Genomsnitt	4,0	4,3	4,144	3,5

Källa: Egna beräkningar baserade på Bilaga 7, SOU 2014:40. För den tekniska utformningen av beräkningsmodellen, se *ibid.* not 9, s. 837.

Enligt Promemorians avsnitt 13.22 kommer 93 procent av *antalet* företag inte att beröras av avdragsbegränsningen, men väl av att skattesatsen sänks från 22 till 20 procent. Vid lika andelar lån och eget kapital i finansieringen sjunker kapitalkostnaden för dessa företag (se rad 3 jämfört med rad 15) med enbart 0,024 procentenheter. Utjämnningen i kapitalkostnad mellan lån och eget kapital går visserligen i den riktning Promemorian förutspår, men också här gäller att effekten blir blygsam.

Om vi nu adderar ett genomsnittligt avskrivningsbehov för maskiner och byggnader på 7,9 procent till siffrorna i raderna 3 och 15, finner vi vidare att kapitalets "hyrespris"² – som är summan av kapitalkostnaden och ett beräknat avskrivningsbehov – faller från 12,068 (= 7,9 + 4,168) till 12,044 (= 7,9 + 4,144) procent, då skattesatsen sänks från 22 till 20 procent. I relativa termer är det en reduktion i "hyrespriset" med knappt 0,2 procent. En konsensusuppfattning i den internationella vetenskapliga litteraturen är att elasticiteten i kapitalstocksefterfrågan med avseende på just hyrespriset ligger i intervallet -1/2 till -1. Skattepaketets inverkan på investeringarna i den mycket stora majoriteten av företagen som inte kommer att begränsas av EBIT-regeln framstår därmed som försumbar.

Tar man hänsyn till den s.k. förenklingsregel som Promemorian också aviserar, tyder vidare de siffror som presenteras i avsnittet 13.2.2 på att ca 7 procent av *antalet* aktiebolag skulle komma begränsas i sina ränteavdrag. För denna grupp av företag blir det, som avsett, avgjort dyrare att lånefinansiera (jmf. rad 1 i Tabell 1 med rad 7). Kapitalkostnaden vid lån stiger från 3,381 procent till 4,506 procent, dvs med 1,125 procentenheter, då skattesatsen enligt reformpaketet samtidigt reduceras från 22 till 20 procent. För en lånefinansierad kapitalinvestering stiger "hyrespriset" därmed från 11,281 till 12,406 procent, dvs med nästan 10 procent. Den fördyrande effekten av EBIT-begränsningen blir också marginellt större om skattesatsen hålls oförändrad, se rad 10.

² Se Bilaga 7 i SOU 2014:40 för en närmare förklaring av begreppet "hyrespris", och de antaganden som ligger till grund för kalkylerna.

Sammanfattningsvis vill Nationalekonomiska institutionen *tillstyrka* förslaget om en EBIT-baserad begränsning i företagens ränteavdrag, men också, av anförda skäl, *avstyrka* förslaget om en samtidig reduktion av bolagsskattesatsen.

Nationalekonomiska institutionens remissvar har utarbetats av professor emeritus Jan Södersten.

Uppsala den 25 september 2017

Per-Anders Edin

prefekt

Jan Södersten