



Datum
2023-05-0902
Vår referens
Elisabeth Eklund
Enhetschef
elisabeth.eklund@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Finansdepartementet - En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner STK-2023-301

Sammanfattning

Finansdepartementet har gett Malmö stad möjlighet att yttra sig över utredningen En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6). Bakgrunden till utredningen är ett EU-direktiv med syfte att säkerställa en global minimiskattenivå för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner. EU-direktivet innehåller regler som ska säkerställa att intäkter hos företag som ingår i stora koncerner ska beskattas med minst 15 procent oavsett var de bedriver sin verksamhet. Utredningen har haft kort om tid på sig att ta fram ett förslag för anpassning och implementering efter svenska förhållanden. Regelverket är oerhört komplext och svårtolkat. För att fullfölja rapporteringsskyldigheten kommer det att krävas ett stort administrativt merarbete för berörda koncerner. Om det finns brister i rapporteringen eller den inkommer för sent föreslås orimligt höga sanktionsavgifter att utgå. Förslaget saknar beskrivning om påverkan på offentlig sektor vilket gör att det inte går att uttolka om kommunkoncerner med en omsättning överstigande 750 miljoner euro kommer att omfattas av regelverket eller inte. I ett kompletterande delbetänkande föreslås lättnadsregler men dessa kommer endast att gälla internationella koncerner vilket innebär att nationella koncerner måste implementera regelverket fullt ut från och med den 1 januari 2024. Bedömningen är att det finns behov av ytterligare utredning och en tydligare konsekvensbeskrivning innan beslut kan fattas om direktivets tillämpning i Sverige.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.

Beslutsunderlag

- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner
- Remiss från Finansdepartementet - En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner
- Remiss från Finansdepartementet - Kompletteringar till delbetänkandet En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6)
- Promemoriar Kompletteringar till delbetänkandet En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6)

- Förslag till yttrande KSAU 230515
- Tjänsteskrivelse KSAU 230515 Remiss från Finansdepartementet - En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-05-08

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-05-15

Kommunstyrelsen 2023-05-17

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Ärendet

Bakgrund

EU har tagit fram ett direktiv om införandet av en global minimiskatt för multinationella koncerner. Syftet med en global minimiskatt är att säkerställa att multinationella koncerner betalar en viss nivå av skatt på alla sina inkomster oavsett var i världen de är verksamma. Direktivet innehåller regler som innebär att koncernens intäkter ska beskattas med minst 15 procent. Utgångspunkten är att inkomster som beskattas lägre än i genomsnitt 15 procent ska bli föremål för beskattning upp till denna nivå. Det är endast stora koncerner där företagens sammantagna årliga intäkt uppgår till ett gränobelopp om minst 750 miljoner euro som ska omfattas av reglerna.

Finansdepartementet har tillsatt en utredning med uppdrag att ta fram förslag för anpassning och implementering av direktivets regler till svenska förhållanden. Utredningens förslag presenteras i promemorian En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6). Utredningen har även kommit med kompletteringar som redovisas i Kompletteringar till delbetänkandet En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6).

Utredaren föreslår att direktivets regler tas in i en särskild lag, Lagen om tilläggsskatt. Lagförslaget motsvarar huvudsakligen EU-direktivet men är anpassat efter svenska förhållanden. Utredaren har haft kort om tid på sig att ta fram ett svenskt lagförslag och har dessutom haft begränsad insyn i det internationella arbetet. Utredningens förslag är därför inte komplett och vissa artiklar från direktivet saknas. Anledningen till detta är bland annat att det internationella arbetet avseende vissa delar i modellreglerna har publicerats väldigt sent i processen vilket försvårat utredningens arbete. Områden som inte behandlats i förslaget är bland annat lättnadsregler, så kallade "safe harbours-regler". I promemorian om kompletteringarna till delbetänkandet föreslås dock att tillfälliga lättnadsregler införs i lagen om tilläggsskatt. Dessa lättnadsregler omfattar endast multinationella koncerner och inte nationella koncerner. Lättnadsreglerna underlättar den administrativa bördan åtminstone under en övergångsperiod men några permanenta lättnadsregler föreslås inte i detta skede utan lagstiftningen ska avvakta tills det internationella arbetet är avslutat. Förslagets nuvarande formulering innebär därmed att nationella koncerner som faller in under direktivets tillämpningsområde behöver göra en fullständig rapportering enligt reglerna om tilläggsskatt redan under första året.

I promemorian om kompletteringar till delbetänkandet föreslås att förfarandet som krävs för att administrera skatten regleras i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 januari 2024. Bestämmelserna i lagen om tilläggsskatt ska tillämpas första gången för beskattningsår som börjar efter den 31 december 2023.

Minimibeskattningsens grunddrag

Tilläggsskatten skiljer sig från inkomstskatt. Det finns inte någon traditionell skattebas eller skattesats och det är inte bara de egna inkomsterna som en koncernenhet ska beskattas för. I stället kan en koncernenhet bli skyldig att betala tilläggsskatt om en annan koncernenhet någonstans i världen är lågbeskattad. Förenklat innebär systemet att tilläggsskatt beräknas genom att jämföra koncerners totala justerade intäkter och skattekostnader i varje stat. Lagen gäller endast koncerner och inte enskilda företag och det är bara koncernenheter hemmahörande i Sverige som omfattas.

Bestämmelserna om tilläggsskatten kommer enligt förslaget även att omfatta rent inhemska koncerner som faller inom ramen för regelverket för tilläggsskatt.

Grundförutsättningen för att omfattas av lagen om tilläggsskatt är att koncernens årliga omsättning överstiger 750 miljoner euro. I lagförslaget finns uppräknat vissa undantag, bland annat vad som ska gälla för myndigheter under vissa givna förutsättningar. De beskrivna undantagen är väldigt svårtolkade och det är därför svårt att bedöma om kommunala koncerner inryms inom dessa undantag.

I förslaget om tilläggsskatt finns en annan definition av begreppet koncern jämfört med definitionen i inkomstskattelagen och ett flertal andra svenska lagar. I promemorian föreslås därför att definitionen av koncern i enlighet med förslaget om lagen om tilläggsskatt endast ska tillämpas i denna lag.

Redovisningsreglerna i förslaget är utformade utifrån IFRS, International Financial Reporting Standards, som är en internationell standard för redovisning för företag.

Den svenska bolagsskatten uppgår för närvarande till 20,6 procent och svenska företag kan därmed generellt sett inte anses vara lågbeskattade. Detta innebär att troligtvis få eller inga svenska koncerner kommer att behöva betala tilläggsskatt men de kommer ändå att vara skyldiga att lämna in en tilläggsskatterapport varje år.

Förfaranderegler

Minimibeskattningsdirektivet ger alla koncernenheter en mycket omfattande skyldighet att lämna information om enheten själv och även om andra enheter som ingår i koncernen. Utredningen föreslår att det införs en tilläggsskatterapport och en tilläggsskattedeklaration. Direktivet såväl som modellreglerna saknar bestämmelser om ett nationellt deklarationsförfarande. Skatteverket föreslås att få i uppgift att fastställa dessa formulär.

Konkret innebär detta att alla nationella koncerner vars årliga intäkter överstiger 750 miljoner euro ska upprätta och lämna in en tilläggsskatterapport. Skyldigheten att lämna uppgifterna finns hos den enskilda koncernenheten men det finns möjligheter att rapportera på koncernnivå.

Tilläggsskattedeklarationen ska endast lämnas av en koncernenhet om det framgår av tilläggsskatterapporten att enheten ska betala tilläggsskatt eller om det allokeras kompletterande

tilläggs-skatt till svenska koncerner. Eftersom det är utifrån inlämnade uppgifter i tilläggs-skatterapporten som det avgörs om tilläggs-skattdeklaration ska upprättas och tilläggs-skatt ska betalas, innebär detta att alla koncerner vars årliga intäkter överstiger 750 miljoner euro alltid ska upprätta tilläggs-skatterapport.

Eftersom rapporteringen av tilläggs-skatt föreslås lyda under skatteförfarandelagen innebär detta att för sent inlämnad tilläggs-skatterapport eller om rapporteringen innehåller allvarliga brister kommer sanktionsavgifter att tas ut.

- Förseningsavgift på 25 000 kronor om en tilläggs-skatterapport eller tilläggs-skattdeklaration inte lämnas in i tid. Precis som vid vanliga bolagsdeklarationen föreslås att även en andra och tredje förseningsavgift kan tas ut om rapporteringen inte lämnats.
- Rapportavgift som ska tas ut vid allvarliga brister i tilläggs-skatterapporten. Rapportavgiften föreslås uppgå till lägst 250 000 kronor och högst 10 miljoner kronor.
- Skattetillägg ska utgå om oriktiga uppgifter lämnats. Skattetillägget kan maximalt uppgå till 40 % av den skatt som undandragits i och med lämnandet av den oriktiga uppgiften.

Konsekvenser enligt utredningen

Sverige har begränsade möjligheter att anpassa reglerna i minimibeskattningsdirektivet. Enligt utredningen är det mycket svårt att bedöma vilka konsekvenser förslaget får för Sverige och svenska koncerner.

Den offentligfinansiella effekten är osäker och beror i stor utsträckning på om andra stater inför en nationell tilläggs-skatt.

Förslaget om tillfälliga lättnadsregler bedöms inte ha några effekter på det kommunala självstyret eller kommunernas och regionernas ekonomi. I den mån kommuner och regioner äger bolag kan de dock komma att påverkas av reglerna på samma sätt som andra bolagsägare.

Det är ett mycket komplicerat och administrativt betungande system. De administrativa kostnaderna för företagen kommer att bli höga. Det handlar inte bara om stora investeringar som måste göras i IT-system och kunnande i ett inledande skede utan även om betydande administrativa kostnader årligen för att kunna fullgöra rapporteringsskyldigheten. Även för Skatteverket handlar det om stora kostnader för att bygga upp en verksamhet för tilläggs-skatt.

Stadskontorets bedömning

Förslaget är framtaget under en kort tid och utredarna har ej hunnit sätta sig in i alla delar av direktivet. Regelverket är mycket komplext och svårtolkat. Detta medför att förslaget inte är komplett vilket i sin tur medför svårigheter att bedöma hur regelverket är tänkt att fungera.

I utredningen saknas koppling och konsekvensbeskrivning för vad som ska gälla för kommunala koncerner. Det enda som framgår av utredningens konsekvensbeskrivning är att i den mån kommuner och regioner äger bolag kan de komma att påverkas av reglerna på samma sätt som andra bolagsägare.

I lagförslaget finns uppräknat vissa undantag, bland annat vad som ska gälla för myndigheter under vissa givna förutsättningar. De beskrivna undantagen är väldigt svårtolkade och stadskontoret har svårt att bedöma om kommunala koncerner inryms inom dessa undantag. Det känns också märkligt att koncernenheter som faller inom undantagen ändå måste upprätta en tilläggs-skatterapport.

Syftet med förslaget är att säkerställa att multinationella koncerner betalar en viss nivå av skatt. Även om förslaget är svårtolkat utgår stadskontoret från att det inte kan vara lagstiftarens intentioner att svenska kommunkoncerner ska omfattas av förslaget. Om de kommunala koncernerna skulle omfattas av regelverket träffar förslaget fel målgrupp i förhållandet till syftet med lagen om tilläggs-skatt, det vill säga att utjämna skatteskillnader för multinationella koncerner.

De lätttnadsregler som föreslås för att underlätta den administrativa bördan är bara tillfälliga och gäller endast multinationella koncerner. Stadskontoret anser att det måste finnas dels permanenta lätttnadsregler, dels att lätttnadsreglerna även ska gälla för inhemska koncerner. Konsekvensen blir annars att inhemska koncerner kommer att vara tvungna att börja tillämpa det nya regelverket fullt ut redan från och med 1 januari 2024 medan multinationella koncernerna inledningsvis kommer att få lättnader i det administrativa arbetet med rapportering.

För att kunna tillämpa lagen måste förslaget kompletteras med en beskrivning av vad som menas med koncern. Av förslaget framgår inte vilka koncernenheter som ska inkluderas i rapporteringen, till exempel om det gäller alla hel- och delägda bolag eller om det finns begränsning i ägarandel eller om det finns några gränsvärden för de enskilda koncernenheternas omsättning. Om kommunen skulle omfattas av den nya lagen är det högst oklart vilka bolag som skulle inräknas i den kommunala koncernen för Malmö stads del. Det är dessutom inte lämpligt att det ska finnas ett eget begrepp för vad som menas med koncern inkom i tilläggs-skattelagen som inte överensstämmer med koncernbegreppet i övrig lagstiftning.

Kommuner lyder idag under redovisningsnormering enligt svenska lagar och rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning. Enligt förslaget om tilläggs-skatt ska rapporteringen utgå från internationell redovisningsstandard för företag. Om kommunen skulle omfattas av lagförslaget skulle kommunen behöva ta fram en helt ny redovisningsmodell inkom för att kunna rapportera efterfrågade uppgifter på ett korrekt sätt. Detta leder till ökad administration och ökade kostnader.

Utöver anpassning till internationell redovisningsstandard innebär rapportering enligt förslaget ett oerhört stort administrativt merarbete vilket leder till ökade kostnader både i tid och för investering i IT-system för att möjliggöra rapporteringen. Det ökade merarbetet är inte bara initialt i uppstartsskedet utan gäller även löpande för att kunna fullgöra rapporteringsskyldigheten.

Den verksamhet som kommunen och kommunala bolag bedriver har ett annat syfte än den verksamhet som bedrivs i multinationella företag. Till detta kommer att bolagsskatten i Sverige för närvarande uppgår till 20,6 procent, det vill säga klart högre än den föreslagna minimiskatten. Även om de kommunala koncernerna skulle omfattas av lagförslaget kommer det därför troligtvis inte att bli aktuellt för dessa koncernenheter att betala någon tilläggs-skatt. Trots detta

skulle kommunkoncernen, enligt förslaget, vara skyldiga att årligen upprätta tilläggsskatterapport vilket medför ett stort administrativt merarbete i onödan.

Eftersom rapporteringen föreslås lyda under skatteförfarandelagen innebär detta höga sanktionsavgifter vid för sen inlämning eller brister i lämnade uppgifter. Då det troligtvis inte blir aktuellt för en kommunal koncern att betala tilläggsskatt anser stadskontoret att sanktionsavgifterna blir oproportionerliga höga utifrån regelverket i skatteförfarandelagen. Stadskontoret anser därför att rapporteringen inte ska lyda under skatteförfarandelagen.

Sammanfattningsvis konstateras att lagförslaget är komplext och svårtolkat. Förslaget saknar beskrivning om påverkan på offentlig sektor. Stadskontoret anser att förslaget måste utredas ytterligare och att det måste göras tydligare konsekvensbeskrivningar av innebörden innan lagen kan antas. Det måste också till ett förtydligande över vad som ska gälla för kommunala koncerner.

På grund av komplexitet i förslaget har stadskontoret inte haft möjlighet eller kompetens att fullt ut sätta sig in i alla delar av förslaget. Eftersom det inte med säkerhet går att utesluta att kommunala koncerner omfattas av någon form av undantag anser stadskontoret att det är viktigt att inkomma med synpunkter till Finansdepartementet. För att försöka fånga så många aspekter som möjligt i lagförslaget har stadskontorets förslag till remissvar tagits fram i samarbete med bland annat Stockholms stad och Göteborgs stad. Viss information har även inhämtats från Sveriges kommuner och regioner.

Ansvariga

Anna Westerling Avdelningschef

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör