

PM 2017:181 RI (Dnr 110-1081/2017)

Nya regler för företagssektorn

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 26 september 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade i januari 2011 att tillsätta en kommitté, den så kallade Företagsskattekommittén. Den centrala uppgiften för kommittén var att lämna förslag som innebar att den skattemässiga skillnaden mellan finansiering med eget och lånat kapital minskar. Företagskommitténs slutbetänkande överlämnades till Finansdepartementet i juni 2014. Förslaget blev föremål för massiv kritik från remissinstanserna och regeringen lämnar nu ett omarbetat förslag via promemorian ”Nya skatteregler för företagssektorn”. Stockholms stad har lämnats möjlighet att yttra sig över promemorian.

I förslaget anføres att skattesystemet bör motverka att vinster förs ut från Sverige via ränteavdrag. Mot denna bakgrund föreslås en generell begränsning av ränteavdrag i bolagssektorn kombinerat med en sänkning av bolagsskatten. Avdragsbegränsningen är utformad med Företagsskattekommitténs alternativförslag som förebild. Det förordas att begränsningen införs i form av en EBIT-regel (avdragsutrymme om 35 procent). I andra hand kan den införas i form av en EBITDA-regel (avdragsutrymme om 25 procent).

Vidare föreslås ett avdragsförbud för ränta vid vissa gränsöverskridande situationer (hybridregler). Reglerna om begränsning av ränteavdrag för vissa interna lån föreslås få ett snävare tillämpningsområde och det föreslås skatteregler om finansiella leasingavtal. Därutöver föreslås ett primäravdrag som innebär att reglerna om värdeminskningsskatt avseende hyreshus ändras.

Förslagen innebär att aggressiv skatteplanering med ränteavdrag blir svårare, vilket ökar skattesystemets legitimitet. Vidare är avsikten att minska incitamenten till skuldsättning och därmed öka motståndskraften i ekonomin.

Finansdepartementet har skickat remissen till Stockholms stad för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB som i sin tur remitterat vidare till samtliga dotterbolag. AB Svenska Bostäder, AB Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB, Stockholms Stads Parkerings AB, Stockholm Business Region AB, Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, Stockholms Hamn AB, Stockholm Globe Arena Fastigheter AB, S:t Erik Livförsäkring AB, S:t Erik Försäkrings AB, Stockholms Stadsteater AB och AB Stokab har valt att inte svara på remissen. Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) har ingenting att tillägga.

Stadsledningskontoret konstaterar att Stockholms stads bolagskoncern som helhet står inför betydande och nödvändiga investeringar som delvis sker med lånat kapital vilket betyder att eventuella begränsningar av ränteavdragen påverkar koncernens ekonomiska ställning negativt. Vidare konstaterar stadsledningskontoret att de riktade ränteavdragsbegränsningsreglerna som finns idag blir kvar och anser att det är olyckligt att kommunsektorn inte undantas. Stadsledningskontoret anser att dessa regler motverkar en kostnadseffektiv internbankslösning av den typ som kommunkoncernen Stockholms stad har och som ytterst gagnar medborgarna.

Stadsledningskontoret anser vidare att det aktuella förslaget bör vägas samman med andra nyligen föreslagna förändringar inom fastighets- och stämpelskatteområdet, eftersom det är svårt att bedöma de sammantagna konsekvenserna av de olika förslagen inom företagsbeskattningen. Stadsledningskontoret anser därmed att ett ikraftträdande av aktuellt förslag redan i juli 2018 är olämpligt.

Stockholms Stadshus AB anser att lagstiftaren bör invänta remissen, och dess eventuella implementering, av den så kallade paketeringsutredningen och inte forcera införandet redan år 2018 då båda utredningarna presenterar förslag som innebär genomgripande förändringar och det är inte möjligt i detta skede att samlat bedöma effekterna av de olika förslagen; hur regelförändringarna kommer att interagera med varandra etc.

Stockholms Stadshus AB konstaterar vidare att promemorian inte föreslår några undantagsregler för kommuner gällande ränteavdragsbegränsningar, vilket försvårar för kostnadseffektiva internbankslösningar som gagnar medborgarna.

Mina synpunkter

Det är bra att åtgärder vidtas för att komma tillrätta med aggressiv skatteplanering. Att kommunsektorn inkluderas på det sätt som utredningen föreslår är dock mycket olyckligt och bör tydligt avvisas. Som stadsledningskontoret påpekar i sitt remissvar står Stockholm, och många andra växande kommuner, inför betydande investeringar i exempelvis skolor, bostäder, infrastruktur och äldreomsorg. Dessa kommer till viss del finansieras med lånade pengar. Att då med lagstiftning tvinga kommuner ut på lånemarknaden till högre kostnader för skattebetalarna, jämfört med att låna inom kommunkoncernen, framstår som ett sällsynt dåligt vägval och bör avstyrkas.

Tvärtom är det tydligt att Stockholms stads internbank (och motsvarande i andra kommuner) fungerar och att såväl effektivitet, kostnad och riskminimering talar till systemets försvar. I denna del instämmer Stockholms stad till fullo med de synpunkter som framförts av Sveriges kommuner och landsting (SKL). Därtill finns

det som stadsledningskontoret och Stockholm Stadshus AB påpekar anledning att ta ett samlat grepp om frågor som berör företagsbeskattningen och de flera utredningar som nu bereds.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 7 september 2017

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remissen – en sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Förslagen som finns i aktuell promemoria bygger både på Företagsskattekommitténs ursprungliga förslag och på arbetet mot aggressiv internationell skatteplanering som sker såväl på EU-nivå som på G20- och OECD-nivå. Flera forskningsstudier visar att erodering av skattebaser och vinstförflyttning är ett globalt problem och att det har en betydande omfattning. Även den svenska bolagsskattebasen är utsatt för aggressiv skatteplanering när det gäller multinationella koncerner. Detta har varit skäl för de ränteavdragsbegränsningar som infördes år 2009 och 2013. OECD uppskattar att aggressiv internationell skatteplanering leder till intäktsförluster på omkring 4–10 procent av de globala bolagsskatteintäkterna samtidigt som det uppkommer tydliga skillnader i de effektiva bolagsskattesatserna för multinationella respektive inhemska företag. Samtidigt pågår det en internationell konkurrens om skattebaserna. Sammanfattningsvis kan ett koordinerat införande av åtgärder mot aggressiv skatteplanering förväntas påverka de offentliga finanserna för Sverige, konkurrenskraften för svenska företag och Sveriges attraktivitet när det gäller investeringar.

Utgångspunkt för Företagsskattekommitténs uppdrag var således att skattesystemet skulle utformas så att investeringar och företagande i Sverige gynnas. Företagsskattekommittén skulle sträva efter att ta fram förslag som breddar skattebasen för juridiska personer, så att bolagsskatten kunde sänkas. Den svenska skattebasen skulle värnas och utformningen av skattesystemet skulle vara förenligt med EU-rätten. Den centrala uppgiften för Företagsskattekommittén var att lämna förslag som innebär att den skattemässiga skillnaden mellan finansiering med eget och lånat kapital minskar. Finansdepartementet har nu remitterat resultatet av detta arbete; en promemoria med förslag om nya skatteregler för företagssektorn.

Bland huvudförslagen återfinns utökade regler för ränteavdragsbegränsningar och sänkt bolagsskatt, som beskrivs i mer detalj nedan.

- Förslaget innebär att det införs generella ränteavdragsbegränsningsregler, i första hand som en EBIT-regel (avdrag för negativt räntenetto med högst till 35 procent av EBIT) och i andra hand en EBITDA-regel (avdrag för negativt räntenetto med högst 25 procent av EBITDA). EBIT är en redovisningsterm som står för resultat före finansiella poster och skatt och EBITDA motsvarar resultat före finansiella poster, skatt och avskrivningar. Det kan noteras att regeringen förespråkar en EBIT-regel i första hand, trots att det internationellt är EBITDA som generellt tillämpas och som även förordas av OECD och EU.
- För att kompensera för de minskade ränteavdragen föreslås att bolagsskatten sänks från 22 till 20 procent. Förslaget innebär också att de nuvarande riktade ränteavdragsbegränsningsreglerna för interna lån behålls, men ges ett snävare tillämpningsområde.

Några av de övriga förslagen som förs fram i promemorian är:

- Införande av skatteregler avseende finansiella leasingavtal.
- Tillfällig begränsning av underskottsavdrag.

- Ändrade regler för periodiseringsfond avseende schablonintäkt på avdrag samt principer för återföring i vissa fall.
- Regler om ökade värdeminskningsavdrag (primäravdrag) för nyproducerade hyreshus med ytterligare 2 procent per år under de första fem åren.

De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB som i sin tur remitterat vidare till samtliga dotterbolag. AB Svenska Bostäder, AB Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB, Stockholms Stads Parkerings AB, Stockholm Business Region AB, Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, Stockholms Hamn AB, Stockholm Globe Arena Fastigheter AB, S:t Erik Livförsäkring AB, S:t Erik Försäkrings AB, Stockholms Stadsteater AB och AB Stokab har valt att inte svara på remissen. Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) har ingenting att tillägga.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att föreslagna förändringar påverkar koncernens bolag i olika grad och effekterna kan variera över tid beroende på i vilken fas bolaget befinner sig i. Då Stockholms stads bolagskoncern som helhet står inför betydande och nödvändiga investeringar som delvis sker med lånat kapital kommer eventuella begränsningar i ränteavdragen påverka koncernens ekonomiska ställning negativt, åtminstone initialt.

Stadsledningskontoret anser att det är olyckligt att de nuvarande riktade ränteavdragsbegränsningsreglerna blir kvar, trots den massiva kritik som de varit föremål för avseende rättssäkerhet och tillämpningssvårigheter. De riktade avdragsbegränsningsreglerna avser ränteutgifter på skulder inom en intressegemenskap, exempelvis Stockholms stads koncernkoncern. Att ta bort de riktade avdragsbegränsningarna nu när även generella avdragsbegränsningar föreslås införas, anses av utredaren öka risken för skattebortfall och därmed inte önskvärt. Stadsledningskontoret hade i den situationen helst sett en undantagsregel för *kommuner* gällande de riktade ränteavdragsbegränsningarna. De nuvarande reglerna motverkar kostnadseffektiva internbankslösningar som gagnar medborgarna. Reglerna berör många kommunala bolag som finansieras genom koncerninterna lån i likhet med Stockholms stads bolag. I Sveriges 290 kommuner fanns 2014 sammanlagt 1 756 kommunägda bolag enligt SCB.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har argumenterat för undantag för koncernsektorn. Därför är promemorians kommentar till SKL:s begäran om att regeringen bör åtgärda regelverket kring ränteavdrag för de kommunala bolagens interna lån, särskilt intressant. SKL:s kritik mot de nuvarande ränteavdragsbegränsningarna delas till fullo av stadsledningskontoret och stadens bolag och beskrivs nedan.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i skrivelser den 22 maj 2015 (Fi2015/3131) och den 15 juni 2016 (Fi2016/02421) hemställt att regeringen snarast måste ta initiativ till en ändring av den så kallade ventilen i 24 kap. 10 e § IL så att hänsyn tas till de förhållanden som råder för verksamhet som kommuner och landsting bedriver genom aktiebolag. SKL anser att det finns problem vid tillämpningen av denna bestämmelse och den omständigheten att det då ska beaktas om finansieringen i stället hade kunnat ske genom kapitaltillskott. SKL tar upp att Skatteverket i ställningstagandet den 10 mars 2014 Tillämpning av den så kallade ventilen i ränteavdragsbegränsningsreglerna inom intressegemenskaper där långivaren är

kommuner och liknande skattebefriade subjekt (dnr 131125056-14/111) har gett uttryck för en tolkning av tillämpningen av ventilen som är för restriktiv och har fått till följd att kommuner och landsting avvecklar sina internbanker. Enligt SKL medför det osäkrare placeringar av tillgängliga medel och dyrare lån. I första hand anser SKL att bl.a. kommunsektorn bör undantas. Om det inte anses möjligt anser SKL att ett alternativ skulle kunna vara att bestämmelserna om att det vid bedömningen av om affärsmässigheten särskilt ska beaktas om finansieringen kunnat ske genom tillskott kompletteras med ytterligare faktorer som också ska beaktas. Som exempel anges skälen för internlånen, företagets soliditet och räntans storlek. Då blir det enligt SKL tydligt att en mer nyanserad bedömning måste ske än vad Skatteverket gett uttryck för i tillämpningen.

I promemorian kommenteras denna kritik från SKL på följande sätt;

I likhet med vad som gäller för 2013 års ränteavdragsbegränsningsregler är utgångspunkten att reglerna ska vara neutrala och omfatta alla juridiska personer. De bör därför inte innehålla undantag för vissa sektorer. Något undantag för kommunsektorn som SKL efterlyser är således inte lämpligt. Tillämpningen av tillskottsregeln har dock fått en alltför strikt tillämpning. Det bör därför inte längre uttryckligen framgå av lagtexten att möjligheten att lämna tillskott särskilt ska beaktas. På motsvarande sätt som var avsikten med 2013 års tillskottsregel, ska även andra omständigheter som påverkar om det är möjligt att lämna tillskott beaktas (se prop. 2012/13:1 s. 260 ff.). Exempelvis skälen för internlånen och nivån på räntan är sådant som bör beaktas vid den samlade bedömning som ska göras. Andra omständigheter som fortsatt bör tala för att avdrag för ränteutgifter inte bör få göras är att det rör sig om internt finansierade interna förvärv.

Stadsledningskontoret ser positivt på denna kommentar till SKL:s kritik. Skälet till detta är att Stockholms stad har under flera år haft en skriftlig dialog med Skatteverket för att tydliggöra för Skatteverket hur Stockholms stads internbank fungerar och de rationella skälen (effektivitet, kostnad och riskminimering) till att stadens internbank hanterar upplåningen för stadens bolag. Stockholms stads bolag har därför även efter skärpningen i tillämpningen av ränteavdragsbegränsningsreglerna i mars 2014 fortsatt att yrka på fulla ränteavdrag. Stockholms stads bolag har fått delvis avslag på yrkade ränteavdrag för inkomståret 2014. Inga beslut avseende inkomståret 2015 eller 2016 har hittills erhållits från Skatteverket så utfallet dessa år är oklart. Skatteverkets beslut avseende inkomståret 2014 har under våren 2017 överklagats till förvaltningsrätten i Stockholm. Stadsledningskontoret anser det är positivt att föreliggande förslag innebär att Skatteverket nu ska ta större hänsyn till vissa av de skäl som Stockholms stad har angett för organiseringen av sin internbank även om detta inte innebär någon garanti för en förändrad syn på ränteavdragsrätten för Stockholms stads bolag.

Det kan noteras att regeringen förespråkar en generell räntebegränsningsregel baserat på EBIT i första hand, trots att det internationellt är EBITDA-regler som generellt tillämpas och som även förordas av OECD och EU. Stadsledningskontoret föredrar en EBITDA-regel eftersom effekterna då skulle bli något mindre för de bolag som genomfört större investeringar under senare år.

Stadsledningskontoret har under sommaren även skrivit ett remissvar på ”Betänkandet avseende vissa frågor inom fastighets och stämpelskatteområdet”. Både dessa utredningar presenterar förslag som innebär genomgripande förändringar avseende företagsbeskattningen. Stadsledningskontoret anser att det är svårt att bedöma de samlade effekterna av de olika förslagen i nuläget. Ett samlat grepp om de olika förslagen och dess konsekvenser bör genomföras. Stadsledningskontoret anser därmed att ett ikraftträdande av aktuellt förslag redan i juli 2018 är olämpligt.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen av promemorian ”Nya skatteregler för företagssektorn” anses besvarad med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 15 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Förslaget kommer initialt med dagens låga räntenivåer och med bolagets låga belåningsgrad inte att få några negativa konsekvenser för Familjebostäder. Förslaget hämmar dock generellt framtida investeringsmöjligheter och framför allt Familjebostäders möjligheter och framtida ambition att bidra till fler hyresrätter genom nyproduktion och att bibehålla vårt långsiktigt förvaltade fastighetsbestånd med god standard till en rimlig hyra.

Stockholm Vatten och Avfall AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholm Vatten och Avfallskoncernen investerar kraftigt och belånar i dagsläget 85 procent av samtliga investeringar. Prognostiserade räntekostnader påverkas i hög grad av förändrad räntesats. Enligt plan ökar exempelvis skattekostnaden i budget 2020 med 28,7 mnkr (räntesats 1,1 procent) till 43,6 mnkr (räntesats 2,1 procent). En ökad skattekostnad med 43,6 mnkr kräver 3 procent VA-taxehöjning.

S:t Erik Markutveckling AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Staden strävar efter att hålla nere produktionskostnaden för nya bostäder i syfte att få rimliga hyror. Räntekostnaderna utgör en betydande del av nyinvesteringarna och föreliggande skatteförslag förefaller direkt motverka möjligheten att bygga billigare och kunna erbjuda lägre boendekostnader.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen anser det rimligt att förslaget är kostnadsneutralt för företagssektorn. Stockholms Stadshus AB-koncernen är en koncern med mycket diversifierad verksamhet där effekterna av föreslagna förändringar över tid kan variera. Koncernens dotterbolag är, liksom hela Stockholms stad, i nuläget i en expansiv fas där betydande investeringar genomförs i syfte att skapa och bevara en hållbar stad, såväl ekonomiskt, som klimatmässigt och socialt. Dessa välkomna och nödvändiga investeringar är planerade och prioriterade utifrån rådande regelverk där eventuella begränsningar i ränteavdrag initialt kan komma att påverka koncernen negativt.

Koncernledningen vill också påpeka att förslaget i stor utsträckning påverkar bostads- och fastighetsbolag som är högt belånade. Effekten kan dessutom bli väsentligt större vid eventuella räntehöjningar. Koncernledningen noterar de justeringar som finns i förslaget vad gäller möjligheterna till ökade avdrag och avskrivningar för nybyggda hyreshus. Dessa justeringar utgör ett välkommet bidrag för att stimulera nyproduktion av bostäder. Koncernledningen noterar emellertid att motsvarande möjligheter inte ges för renoveringar och åtgärder av (eftersatt) underhåll. Om sådana åtgärder finansieras via nyupplåning kan effekten bli att sådana åtgärder senareläggs eller inte verkställs.

Under sommaren 2017 har också ett förslag om vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet, den så kallade paketeringsutredningen, remitterats, bl.a. till Stockholms stad. Även detta förslag påverkar fastighetssektorn i stor utsträckning. Då eventuella effekter av detta förslag och remissförfarande ännu inte är klart, anser koncernledningen att det tidsmässigt inte är optimalt att ta ställning till frågan om nya skatteregler för företagssektorn just nu. Då effekterna av förslaget kan bli omfattande kan det finnas skäl att ifrågasätta den forcerade införandetidpunkten 1 juli 2018. Koncernledningen anser att det hade varit rimligt med någon form av stegvis införande av reformen.

Koncernledningen anser även det rimligt att använda den modell som tar hänsyn till EBITDA. På detta sätt blir effekterna något mindre för de bolag som genomfört större investeringar under senare år och med befintligt regelverk.

Vad gäller frågan om ränteavdragsbegränsningar har ett flertal av koncernens bolag i

dagsläget tvister med Skatteverket avseende det befintliga regelverket. Tyvärr föreslås inga undantagsregler för kommuner i det nya förslaget. Det innebär att flera kommunkoncerner, med internbankslösningar som enbart syftar till att effektivisera finansieringen och minska de finansiella riskerna, inte medges rimliga avdrag vilket innebär att räntor inte blir avdragsgilla i de kommunala bolagen. Detta medför exempelvis att kommunala bostadsföretag drabbas, vilket också leder till negativa konsekvenser för bolagens hyresgäster. Koncernledningen anser därför att det är olyckligt att nuvarande begränsningsregler kvarstår i förslaget då det innebär att de fortsatt kan tolkas och tillämpas felaktigt utifrån deras syfte på verksamheter som bedrivs i bolagsform i kommuner.