



Direktiv om en global minimiskatt för multinationella företag inom EU

2021/22:FPM46

Finansdepartementet

2022-01-25

Dokumentbeteckning

COM(2021) 823

Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om en global minimiskatt för multinationella företag inom EU

Tidigare faktapromemorior i ärendet: Faktapromemoria 2020/21:FPM116

Sammanfattning

Sedan flera år tillbaka pågår ett omfattande internationellt arbete inom OECD och G20, i det s.k. Inclusive Framework on BEPS (IF), för att motverka skattebaserosion och flyttning av vinster (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). En del av arbetet har varit inriktat på de utmaningar som digitaliseringen innebär för beskattningen. Arbetet är uppdelat i två delar, eller pelare, varav den första (pelare 1) avser omfördelningen av beskattningsrätt mellan stater och den andra (pelare 2) fokuserar på att införa en global minimibeskattningsnivå som motverkar skatteundandraganden.

Kommissionen presenterade den 22 december 2021 ett direktivförslag om en global minimiskatt på 15 procent för multinationella företag inom EU. Genom direktivet genomförs de modellregler för pelare 2 avseende en global minimibeskattningsnivå som arbetats fram inom ramen för IF. I direktivförslaget utvidgas dock reglerna i vissa delar för att säkerställa att de står i överensstämmelse med EU:s grundläggande friheter. Syftet med reglerna är att säkerställa att stora multinationella koncerner betalar en rättvis andel av sina vinster i skatt oavsett var de har sin verksamhet.

Regeringen prioriterar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande, aggressiv skatteplanering och skadlig skattekonkurrens. Regeringen är därför positiv till direktivförslagets syfte. Nyttan av att ha harmoniserade regler måste dock vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att kunna införa och behålla egna nationella regler. Kommissionens förslag om en global minimibeskattningsnivå är om-

fattande och komplext. Det är viktigt att ett system för en global minimibeskattning uppnår en lämplig balans mellan komplexitet och effektivitet. Det bör vara förutsebart, proportionerligt och träffsäkert utifrån syftet samt vara i linje med OECD:s modellregler om en global minimibeskattning. Dubbelbeskattning och en orimlig administrativ börda för skattskyldiga, skatteförvaltningar eller andra berörda myndigheter bör undvikas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Sedan flera år tillbaka pågår ett omfattande internationellt arbete inom OECD och G20, i det s.k. Inclusive Framework on BEPS (IF), för att motverka skattebaserosion och flyttning av vinster. Detta arbete har bland annat syftat till att säkerställa att vinster beskattas där de uppkommer och där värde skapas. En del av arbetet har varit inriktat på de utmaningar som digitaliseringen innebär för beskattningen. Arbetet är uppdelat i två delar, eller pelare, varav pelare 1 avser omfördelning av beskattningsrätt mellan stater och pelare 2 fokuserar på att införa en global minimibeskattning som motverkar skatteundandraganden. Den 8 oktober 2021 nådde nästan samtliga av IF:s 140 medlemsländer en övergripande politisk överenskommelse om åtgärder för att hantera digitaliseringens utmaningar för beskattningen. Överenskommelsen omfattar båda pelarna. IF antog den 14 december 2021 s.k. modellregler för global minimibeskattning (pelare 2).

Baserat på de av IF antagna modellreglerna presenterade kommissionen den 22 december 2021 ett förslag till direktiv om en global minimiskatt för multinationella företag inom EU.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att de modellregler för pelare 2 avseende en global minimibeskattning som arbetats fram inom ramen för IF genomförs inom EU genom ett direktiv. I direktivförslaget utvidgas dock reglerna i vissa delar för att säkerställa att de står i överensstämmelse med EU:s grundläggande friheter. Syftet med reglerna är att säkerställa att stora multinationella koncerner betalar en rättvis andel av sina vinster i skatt oavsett var de har sin verksamhet. Reglerna syftar således till att sätta en nedre gräns för konkurrensen vad gäller bolagsskattesatser genom att införa en miniminivå för beskattningen. Genom att ta bort merparten av de fördelar som det innebär att flytta vinster till jurisdiktioner med låg beskattning uppnås en jämn spelplan för företag runt om i världen samtidigt som jurisdiktioner kan skydda sina skattebaser.

Modellreglerna för pelare 2 består av två regler som är inbördes kopplade (de s.k. GloBE-reglerna): Income Inclusion Rule (IIR-regeln) och Undertaxed Payments Rule (UTPR-regeln). Reglerna syftar till att säkerställa att låg

beskattning av ett bolag, vilket för GloBE-reglerna innebär en beskattning under miniminivån på 15 procent, i en koncern kompenseras genom att mellanskillnaden upp till miniminivån (s.k. top up-skatt) tas ut av ett annat bolag i koncernen. För att åstadkomma en minimibesättning på 15 procent i koncernen ska i första hand IIR-regeln tillämpas. Regeln innebär att det sker en inkludering av vinster genom att, som huvudregel, ett moderbolag högst upp i ägarkedjan av koncernen ("toppmoderbolaget") löpande beskattas för en proportionell andel av vinsten hos direkt eller indirekt ägda dotterbolag som inte beskattats med minst miniminivån. Bedömningen av om minimiskattenivån är uppnådd för det enskilda bolaget ska avgöras land för land (s.k. jurisdictional blending). Hög- och lågbeskattad vinst hos olika koncernbolag i ett land kan alltså kvittas mot varandra. Den top up-skatt som moderbolaget i sådant fall ska betala uppgår till mellanskillnaden mellan den låga beskattningen och miniminivån på 15 procent.

I de fall den första regeln inte kan tillämpas, vilket bl.a. kan vara fallet om en jurisdiktion inte infört en IIR-regel, ska i stället den andra regeln, UTPR-regeln, träda in och kompensera för det bortfall i skattebetalning som annars IIR-regeln skulle fånga upp. Detta sker antingen genom att avdrag nekas för betalningar eller genom att skatt påförs i koncernen enligt en särskild fördelningsnyckel för att motsvara den skatt som tillämpning av IIR-regeln skulle ha medfört.

För att avgöra om vinst beskattats med miniminivån ska den effektiva skattebelastningen beräknas. Det ska ske genom att faktiskt betald skatt jämförs med en skattebas som utgörs av vinsten enligt den redovisningsstandard som gäller för toppmoderbolaget (IFRS, International Financial Reporting Standards, eller vissa andra godkända standarder) med vissa justeringar. Genom att skapa en gemensam standard blir bedömningen av om beskattningen når upp till miniminivån lika i alla länder. Även bedömningen av vilka skatter som får beaktas vid beräkningen av effektiv skatt ska vara enhetlig.

GloBE-reglerna föreslås gälla för koncerner vars omsättning överstiger 750 miljoner euro. Tröskeln är hämtad från OECD:s land-för-land-rapportering. Vissa subjekt är dock undantagna. Det gäller statliga organ (government entities), internationella organisationer, icke-vinstdrivande organisationer, pensionsfonder samt särskilt definierade investeringsfonder och fastighetsfonder om dessa utgör toppmoderbolag.

Det föreslås ett substansundantag som undantar vinst motsvarande 5 procent av bokfört värde på materiella tillgångar och löner från skattebasen. Vidare föreslås ett de-minimis-undantag som undantar vinst som en koncern har i en jurisdiktion om omsättningen i denna är under 10 miljoner euro eller vinsten under 1 miljon euro. Därutöver finns ett branschundantag för internationell sjöfart.

Som huvudregel ska ett bolag som är etablerat inom en medlemsstat och som omfattas av GloBE-reglerna lämna information till skattemyndigheten i den

medlemsstaten om bl.a. top up-skatt. Uppgifterna ska lämnas inom 15 månader från utgången av räkenskapsåret.

2021/22:FPM46

Kommissionen föreslår att reglerna även ska omfatta helt inhemska, dvs. icke gränsöverskridande, koncerner över tröskelvärdet för att det inte ska uppstå en diskriminering mellan de koncerner som har gränsöverskridande verksamhet i förhållande till de som inte har det. Därutöver föreslår kommissionen att medlemsstaterna ska få använda sig av en möjlighet i modellreglerna att införa inhemska regler om minimibesättning. Det innebär att top up-skatt tas ut i den medlemsstat där ett dotterbolag är etablerat. Skatten kommer i sådant fall inte att tas ut hos toppmoderbolaget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionen föreslår att direktivet ska omfatta företag som tillhör en koncern av en viss storlek. Implementeringen av de föreslagna reglerna kommer att innebära ett betydande arbete eftersom det kommer innebära att ett nytt system för beräkning av minimivån för effektiv skattebelastning ska införas med tillhörande materiella regler och administrativt ramverk. Ett antal ändringar behöver göras för att reglera vad som ska gälla när företagen träder in i systemet. Det är i dagsläget inte möjligt att överblicka vilka ändringar i övrig lagstiftning som kan aktualiseras vid ett genomförande av bestämmelserna i direktivförslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens bedömning har förslaget inte några budgetära konsekvenser för EU-budgeten. Kommissionen uppger vidare att en konsekvensanalys inte har gjorts mot bakgrund av att förslaget har en stark koppling till IF:s arbete med pelare 1 och pelare 2 och att reglerna har blivit antagna inom IF och G20. Kommissionen uppger att OECD offentliggjorde en preliminär konsekvensanalys av de dåvarande förslagen den 12 oktober 2020 och att kommissionen under 2019 tog fram en preliminär uppskattning av effekter för de dåvarande förslagen under 2019.

Det är förenat med betydande svårigheter att uppskatta den offentligfinansiella effekten av att åtgärder införs på ett koordinerat sätt. Förslaget väntas öka skatteintäkterna från bolagsskatten men omfattningen är inte känd. Utgångspunkten är att det merarbete som kan uppkomma för Skatteverket och andra myndigheter ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). En fördel med ett gemensamt införande av förslaget på EU-nivå är att detta begränsar möjligheterna till skattekonkurrens mellan EU:s medlemsstater. Om en medlemsstat av någon anledning skulle stå utanför en skärpning av lagstiftningen skulle den medlemsstaten kunna vinna i konkurrenskraft gentemot övriga medlemsstater när reglerna skärps. Genom

att EU-länderna inför liknande regler minskar risken för den typen av skattekonkurrens. Införandet av direktivet förväntas jämna ut spelplanen och minska investeringar och redovisade vinster i lågskattejurisdiktioner. Det blir dessutom svårare för jurisdiktioner att införa särskilt gynnsamma skatteregler i syfte att attrahera en ökad bolagsskattebas från multinationella företag. I stället kan detta leda till ökade investeringar i Sverige och dämpa skattekonkurrensen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen prioriterar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande, aggressiv skatteplanering och skadlig skattekonkurrens. Regeringen är därför positiv till direktivförslaget syfte. Nyttan av att ha harmoniserade regler måste dock vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att kunna införa och behålla egna nationella regler. Kommissionens förslag om en global minimibesättning är omfattande och komplext. Det är viktigt att ett system för en global minimibesättning uppnår en lämplig balans mellan komplexitet och effektivitet. Det bör vara förutsebart, proportionerligt och träffsäkert utifrån syftet samt vara i linje med OECD:s modellregler om en global minimibesättning. Dubbelbesättning och en orimlig administrativ börda för skattskyldiga, skatteförvaltningar eller andra berörda myndigheter bör undvikas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid Ekofinmötet den 18 januari 2022 framkom att en majoritet av medlemsstaterna är positivt inställda till direktivförslaget. Några medlemsstater har dock anfört att ikraftträdandet för direktivet behöver senareläggas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Direktivförslaget har remitterats och remisstiden går ut den 4 februari 2022. Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt art. 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) beslutas skattefrågor med enhällighet i rådet, efter att Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén har hört.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom problemets karaktär kräver ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden. Kommissionen anser att det finns ett behov av ett gemensamt agerande för att skydda och förbättra den inre marknads funktion och maximera de positiva effekterna av en minimibesättning av vinster i bolagssektorn. Det är vidare viktigt att det inte uppkommer skillnader i tillämpningen av reglerna mellan olika medlemsstater eftersom det skulle kunna leda till snedvridningar på den inre marknaden i konkurrenshänseende. För att säkerställa att detta inte sker behöver åtgärder vidtas på unionsnivå. Gemensamma åtgärder på unionsnivå har också fördelen att olika intressen på den inre marknaden kan balanseras mot varandra och att gemensamma mål och lösningar kan identifieras. Därutöver skulle även gemensamma åtgärder på unionsnivå säkerställa att de nya reglerna är rättssäkra och att de står i överensstämmelse med unionens grundläggande friheter.

Regeringen vill inledningsvis framhålla att medlemsstaternas befogenhet på skatteområdet måste värnas när det gäller direkta skatter. Det gäller bl.a. möjligheten att kunna införa och behålla egna nationella regler. Det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella befogenhet att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. Företagsbeskattningen är nära integrerad med både andra delar av skatteområdet och med medlemsstaternas ekonomiska och politiska förhållanden.

Regeringen anser att det utgör en fördel om alla medlemsstater gemensamt inför en minimibesättning av vinster i bolagssektorn för att förhindra vinstförflyttning till jurisdiktioner med låg eller ingen beskattning, vilket skyddar skattebasen. I annat fall kan vissa medlemsstater exempelvis välja att inte vidta några åtgärder alls. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att mismatchningar och snedvridningar på den inre marknaden kan uppkomma om vidtagna åtgärder är alltför olika. Dessa risker minskar genom ett samordnat tillvägagångssätt.

Sammantaget bedöms fördelarna vad gäller ett samordnat införande av förslaget om en minimibesättning av vinster i bolagssektorn överväga den eventuella nackdelen av en inskränkning av den nationella befogenheten.

Regeringen delar således kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

2021/22:FPM46

Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är förslaget också i linje med proportionalitetsprincipen. Kommissionen menar att förslaget inte går längre än syftet att säkerställa en minimibeskattningsnivå för de bolagskoncerner som överstiger tröskeln på en omsättning om 750 miljoner euro. Förslaget ligger också i linje med OECD:s modellregler och EU-rätten. Utvidgningen av tillämpningsområdet för IIR-regeln till inhemska koncerner över tröskeln antas gälla endast ett fåtal koncerner och är till för att garantera att direktivet står i överensstämmelse med EU-rätten. Mot denna bakgrund anser kommissionen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål och är därför förenligt med proportionalitetsprincipen.

Det kan konstateras att kommissionen inte har utfört någon egen konsekvensanalys av förslagen, vilket påverkar möjligheterna att bedöma dess effekter. En aspekt när det gäller förslaget med en minimibeskattningsnivå av vinster i bolagssektorn är hur reglerna stämmer överens med OECD:s modellregler. Detta har betydelse för konkurrenskraften i relation till tredjeländ. Regeringen anser att det är positivt att förslaget innebär en minimiskyddsnivå inom unionen. Genom ett samordnat införande inom unionen av förslaget om en minimibeskattningsnivå av vinster i bolagssektorn uppnås målet att förhindra vinstförflyttning till jurisdiktioner med låg eller ingen beskattning.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål. Regeringen instämmer således i kommissionens bedömning att förslaget bör vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade direktivet på ett första rådsarbetsgruppsmöte den 4 januari 2022 och därefter på högnivågruppens möte den 6 januari 2022 samt på Ekofinmötet den 18 januari 2022. Den fortsatta hanteringen av direktivet innebär en teknisk genomgång av direktivets artiklar i rådsarbetsgruppen. Enligt direktivet ska reglerna träda ikraft den 31 december 2022 och tillämpas från den 1 januari 2023. UTPR regeln ska dock tillämpas från den 1 januari 2024. Direktivförslaget har skickats ut på remiss.

4.2 Fackuttryck/termer

2021/22:FPM46

BEPS – Base Erosion and Profit Shifting, skattebaserosion och vinstöverföring som sker inom bolagssektorn.

GloBE-reglerna - Global anti-Base Erosion Rules