

Remissvar



Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2023-05-10

FI dnr 23-4439 m.fl.
(Anges alltid vid svar)

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6) m.m.

Era dnr: Fi2023/00559 och Fi2023/01114

FI:s dnr: 23-4439 och 23-9537

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tar utifrån vårt uppdrag inte ställning till förslaget att ta ut en tilläggsskatt. Inspektionen anser dock att lagförslaget i dess nuvarande form är otillräckligt genomarbetat, vilket gör förslagets följder svåra att värdera. FI pekar bland annat på att det i flera avseenden är otydligt hur den föreslagna lagen kan komma att påverka företagen under inspektionens tillsyn. FI bedömer att särskilt vissa försäkringsföretag skulle kunna anses som lågbeskattade enligt tilläggsskattelagen, vilket kan få negativ påverkan på såväl det lågbeskattade företaget som försäkringstagarna. Dessutom bör definitionerna av vissa begrepp förtydligas och det bör klargöras vilka företag och enheter som undantas från de föreslagna reglerna. Det bör också klargöras hur försäkrings- och tjänstepensionsföretagens säkerhetsreserv och justeringsbeloppet som ska beräknas enligt 8 kap. 10 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) berörs av de föreslagna reglerna.

Behov av förtydliganden

FI har svårt att i detalj kunna analysera hur den föreslagna lagen om tilläggsskatt (tilläggsskattelagen) kan komma att påverka företagen under inspektionens tillsyn och finansmarknaden i stort. Lagförslaget är komplext och motivtexten belyser inte tillräckligt hur reglerna ska tillämpas på svenska förhållanden. FI har förståelse för att regler och definitioner i den föreslagna lagen till stor del har utformats i enlighet med bestämmelserna i minimibeskattningsdirektivet som i sin tur bygger på en överenskommelse från OECD. Enligt FI finns det dock behov av att klargöra vissa frågor, bland annat om den föreslagna lagens tillämpningsområde. Beroende på om ett företag eller en verksamhet kommer att ses som lågbeskattad enligt tilläggsskattelagen eller inte så kan det påverka exempelvis konkurrensförhållanden eller slutlig kostnad för konsumenter inom området livförsäkring och tjänstepension. Detta utvecklas längre fram.

Rörelseregleringen för banker och försäkringsföretag kräver att företagen kan identifiera, mäta och hantera risker som de är utsatta för. Eftersom att bli ålagd att betala tilläggsskatt som är hänförlig till ett koncernföretag kan vara en sådan risk, måste företagen i god tid kunna utläsa i vilken mån olika delar av koncernen omfattas av, respektive är undantagna från, bestämmelserna om tilläggsskatt. FI anser att tilläggsskattelagens definitioner av olika företagstyper i den mån det är möjligt bör motsvara definitionerna i rörelseregleringen. Ett annat sätt att förtydliga lagen kan vara att hänvisa till definitioner och andra bestämmelser i inkomstskattelagen eller rörelsereglerna. I annat fall får både Skatteverket och berörda företag en betungande uppgift i att tolka hur lagen ska tillämpas.

FI tar nedan upp ett antal områden där vi efterlyser klargöranden.

Det bör klargöras vad som avses med pensionsenhet m.m.

FI anser att det är otydligt vilka typer av företag och enheter som omfattas av, respektive undantas från, lagförslaget. Exempelvis definieras i 2 kap. 36 och 37 §§ tilläggsskattelagen begreppen *pensionsenhet* och *investeringsenhet* för pensioner, men det görs ingen tydlig koppling till något rörelseregelverk eller till inkomstskattelagen. FI har därför svårt att bedöma i vilken omfattning olika företag under inspektionens tillsyn berörs av lagförslaget.

FI anser att det är av särskild vikt att det i förarbetena uttryckligen anges om tjänstepensionsföretag och livförsäkringsföretag helt eller delvis är att

betrakta som pensionsenheter, eftersom sådana enheter undantas från lagens tillämpningsområde. Det behöver exempelvis klargöras hur livförsäkringsföretag som har pensionsverksamhet ska behandlas enligt tilläggsskattelagen. Om de företagen inte undantas från lagens tillämpningsområde till den del verksamheten avser pensionsförsäkringar, bör konsekvenserna av detta belysas. FI bedömer exempelvis att sådana företag kan få sämre förutsättningar att bedriva verksamhet med pensionsförsäkringar i förhållande till tjänstepensionsföretagen, eftersom de riskerar att få betala mer skatt trots att pensionsverksamheten i de båda företagstyperna kan vara likartad.

Koncernbegreppet

Den föreslagna tilläggsskattelagens definition av *koncern* skiljer sig från koncerndefinitionen i associations- och redovisningsrätten där begreppet är väl inarbetat. FI anser därför att ett annat begrepp än koncern bör väljas i tilläggsskattelagen för att benämna gruppkonstellationer som inte är koncerner enligt det tillämpliga redovisningsramverket. Begreppet koncern bör enligt FI:s uppfattning inte användas om ett företag som inte är en juridisk person men som har fasta driftställen eller om ett företag som inte har några dotterföretag utan enbart filialer (jfr 2 kap. 7 § första stycket 2 tilläggsskattelagen).

FI tolkar förslaget till 2 kap. 7 § första stycket tilläggsskattelagen som att en koncern omfattar samtliga dotterföretag oavsett om dessa har konsoliderats eller inte, vilket verkar vara i överensstämmelse med definitionen i 1 kap. 4 § fjärde stycket årsredovisningslagen (1995:1554), ÅRL¹ och IFRS 10 Bilaga A. Definitionen av vad som är ett dotterföretag skiljer sig dock åt mellan ÅRL och IFRS 10. Samtidigt gäller att ett företag är ett moderföretag enligt tilläggsskattelagen endast om det finns en skyldighet att konsolidera den andra enheten ”post för post” enligt tillämplig allmänt erkänd redovisningsstandard (se 2 kap. 10 och 14 §§ tilläggsskattelagen). FI anser att det är oklart vilken betydelse det får för tilläggsskattelagens tillämpningsområde. Exempelvis när det gäller försäkringsföretag bör det förtydligas om det blir någon skillnad beträffande vilka enheter som ingår i koncernen beroende på om moderföretaget upprättar koncernredovisning

¹ Definitionen i årsredovisningslagen ska tillämpas för bland annat försäkringsföretag och kreditinstitut enligt 1 kap. 3 § lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag och 1 kap. 4 § lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag.

enligt 7 kap. 2 § eller enligt 7 kap. 5 § lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag, ÅRFL.

I betänkandet noteras att definitionen av koncern som används i ÅRL och aktiebolagslagen är föremål för översyn mot bakgrund av förslagen i SOU 2022:29. FI anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver belysas hur koncerndefinitionen i den föreslagna lagen är tänkt att förhålla sig till definitionen i de förstnämnda lagarna. Det bör noteras att om förslagen i SOU 2022:29 genomförs utmönstras kravet på ägarandel ur koncerndefinitionen och kontrollrekvisitet är uppfyllt om det föreligger så kallad praktisk kontroll (se s. 134 i det betänkandet). Det bör också noteras att det i äldre förarbeten har uttalats att ett bolag i undantagsfall kan ingå i två koncerner (se prop. 1996/97:18 s. 20 f., jfr RÅ 2004:80).

FI anser att det bör anges uttryckligen vilka typer av fonder som ska anses vara koncernenheter enligt definitionen i 2 kap. 8 § tilläggsskattelagen och vilken betydelse valet av redovisningsstandard i denna del har för tillämpningen av tilläggsskattelagen. FI tolkar förslaget som att det för vissa typer av fonder är avgörande vad som är en koncernenhet,² vilket i sin tur beror på vilken allmän redovisningsstandard moderföretaget tillämpar. Om förslaget till koncerndefinition i SOU 2022:29 genomförs torde det exempelvis betyda att för ett försäkringsföretag som upprättar koncernredovisning enligt 7 kap. 2 § ÅRFL är en fond som inte är en juridisk person aldrig en koncernenhet enligt tilläggsskattelagen. Resultatet kan bli det motsatta om försäkringsföretaget upprättar koncernredovisning enligt 5 § samma kapitel, eftersom företaget enligt IAS-förordningen³ ska följa IFRS 10.

Som FI förstår det krävs det dessutom att moderföretaget har ett bestämmande inflytande enligt definitionen i 2 kap. 14 § tilläggsskattelagen. Definitionen förutsätter ett ägarintresse enligt definitionen i 2 kap. 15 § tilläggsskattelagen. FI noterar att definitionen av ägarintresse – och därmed av bestämmande inflytande – inte verkar ställa samma krav på ”inflytande” som IFRS 10 bilaga B p. B 2. Det bör klargöras om det ska finnas bestämmande inflytande både enligt definitionen av tillämplig koncernredovisningsstandard och enligt definitionen i tilläggsskattelagen. Om det är avsikten föreslår FI att ett annat begrepp än *bestämmande inflytande*

² Se författningskommentaren till 7 kap. 28 § tilläggsskattelagen.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 av den 19 juli 2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder.

används i tilläggsskattelagen för att tydligt ge uttryck för det krav som följer av den lagen. FI noterar även att begreppet *kontroll* används i tilläggsskattelagen utan att begreppet tydligt definieras.

FI efterfrågar även ett förtydligande av hur begreppet *vinst* i tilläggsskattelagen förhåller sig till uttrycket ”exponeras för, eller har rätt till, rörlig avkastning” i IFRS 10.

FI vill även fästa uppmärksamhet på att enligt FI:s kompletterande normgivning tillämpas IFRS 10 endast när det finns en ”ägarandel” i ett annat företag, se det allmänna rådet till 7 kap. 5 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:23) om årsredovisning i försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. Om det saknas en ägarandel kan det inte föreligga en koncernenhet, som FI förstår lagförslaget.

Säkerhetsreserven

En uppskjuten skatteskuld som inte återförs, betalas eller regleras på annat sätt senast fem år efter att den redovisades första gången i räkenskaperna kan i vissa fall utlösa ett tillkommande tilläggsskattebelopp (3 kap. 35 § tilläggsskattelagen). I 3 kap. 36 § anges att undantag från 35 § gäller i vissa uppräknade situationer. FI anser att det bör tydliggöras om säkerhetsreserven är en sådan uppskjuten skatteskuld som kan anses återföras till beskattning inom fem år och således ingår i det beräknade skattebeloppet.

Regeringen har tidigare bedömt att det finns väsentliga likheter mellan periodiseringsfonder och säkerhetsreserven och har framhållit att reserven, enligt FI:s föreskrifter, i vissa fall tas upp till beskattning av bolag som verkar under normala förhållanden (se prop. 2015/16:15 s. 7 f.).

Säkerhetsreserven baseras på premier för aktuellt räkenskapsår och utestående oreglerade skador på balansdagen (se t.ex. 2 kap. 3 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd [2013:8] om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv). Sett till de försäkringar som gett upphov till avsättningen skulle säkerhetsreserven ofta kunna anses bli återförd till beskattning inom fem år och således få ingå i den beräknade skattekostnaden.

Om så inte är fallet bör det analyseras om säkerhetsreserven kan anses omfattas av begreppet *försäkringsreserver* som enligt 3 kap. 36 § 7 utgör ett undantag från 35 §.

Säkerhetsreserven är en viktig del i kapitalbasen för många företag. Avsättningen av obeskattade vinstmedel till en säkerhetsreserv ger företagen en möjlighet att täcka förluster i rörelsen som beror på slumpmässiga, volatila eller i övrigt svårbedömda faktorer. Om säkerhetsreserven inte får beaktas i skattekostnaden när den beräknas enligt tilläggsskattelagen, finns det risk att vissa företag anses som lågbeskattade och därmed ska betala tilläggsskatt. Det skulle företagen i så fall behöva beakta i sina risk- och solvensberäkningar.

Frågan om hur 3 kap. 35 och 36 §§ tilläggsskattlagen ska tillämpas i förhållande till säkerhetsreserven bör således förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Justeringsbeloppet i 8 kap. 10 § försäkringsrörelselagen

Försäkringsföretag ska när de beräknar solvenskapitalkravet enligt standardformeln räkna fram ett justeringsbelopp enligt 8 kap. 10 § försäkringsrörelselagen (se 8 kap. 5 § samma lag). Justeringsbeloppet ska motsvara den minskning av försäkringsföretagets oförutsedda förluster som beror på bland annat att företagets uppskjutna skatt förändras. FI har meddelat föreskrifter om vad försäkringsföretagen särskilt ska beakta vid beräkning av justeringsbeloppet, se 7 kap. 33 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:8) om försäkringsrörelse.

FI anser att det bör analyseras om tilläggsskattelagen bör föranleda någon förändring av hur justeringsbeloppet i 8 kap. 10 § försäkringsrörelselagen ska beräknas och om FI:s bemyndigande att meddela föreskrifter i den delen behöver anpassas.

Livförsäkringsföretag som inte får dela ut vinst

I Sverige består livförsäkringsmarknaden till stor del av livförsäkringsföretag som inte får dela ut vinst (väsentligen ömsesidiga livförsäkringsföretag). De företagen redovisar överskott på traditionell livförsäkring som vinst. Vinsten sätts av till konsolideringsfonden som kan användas för förlusttäckning eller annat ändamål som bestämts i bolagsordningen. Ett sådant ändamål är återbäring till försäkringstagarna. I vinstutdelande livförsäkringsföretag tas motsvarande överskott upp som villkorad återbäring. Livförsäkringsföretag som får dela ut vinst redovisar därför en lägre nettovinst för sin verksamhet än icke vinstutdelande livförsäkringsföretag.

FI anser att det behöver förtydligas om icke vinstutdelande företag kan komma att behöva betala tilläggsskatt på vinster hänförliga till traditionell livförsäkring. Om så är fallet måste konsekvenserna som det kan få för livförsäkringsmarknaden analyseras noggrant. FI bedömer exempelvis att en skillnad i skattebörda kraftigt skulle försvaga de icke vinstutdelande livförsäkringsföretagens konkurrenskraft gentemot vinstutdelande livförsäkringsföretag. Det skulle också få konsekvenser för försäkringstagarna, vars avkastning på försäkringsprodukterna blir mindre än avkastningen på motsvarande produkter i vinstutdelande bolag. Det kan få till följd att försäkringstagare väljer att flytta sitt försäkrade kapital, vilket kan påverka företagets solvens negativt.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Maria Garnau
Senior jurist

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Seniora juristen Maria Garnau har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också seniora redovisningsexperten Peter Fredby deltagit.

Kopia till birgitta.fors.almassidou@regeringskansliet.se