

Skattar bäst som skattar sist? Sverige och den nya minimibeskattningen

Emil Bustos

28 mars 2023

1 Sammanfattning

- Företag kan flytta vinster från länder med höga skatter till länder med låga skatter. Detta sker exempelvis genom att strategiskt använda regler om räntor och immateriella tillgångar inom koncerner.
- OECD uppskattar att denna skatteplanering gör att stater går miste om mellan en biljon och 2,4 biljoner kronor per år. Som en jämförelse låg svenska statens inkomster 2021 på cirka 1,1 biljoner kronor.
- För Sveriges del uppskattas vinster om drygt 100 miljarder kronor flyttas utomlands varje år. Dessa går främst till andra EU-länder. Om dessa hade beskattats i Sverige till nuvarande skattesats hade det ungefär motsvarat statens utgifter för areella näringar, landsbygd och livsmedel.
- För att minska den globala skattekonkurrensen föreslår OECD, G20 och EU att införa nya regler för beskattning av företag. Organisationerna vill införa ett golv för bolagsskatter genom att kräva att företag som betalar mindre än 15 procent i skatt i ett land beskattas i landet eller i moderbolagets hemland.
- Genom att enas om dessa nya regler kommer skatteparadis inte längre ha incitament att erbjuda låga skatter till multinationella företag, vilket beräknas öka de globala skatteintäkterna och minska trycket på länder att konkurrera med låga skatter.
- För Sveriges del förväntas effekten dock vara liten, eftersom andra EU-länder kommer beskatta vinsterna som flyttas från Sverige. Den svenska utredningen uppskattar att skatteintäkterna kommer att öka med cirka en halv miljard kronor årligen.
- Uppskattningarna är osäkra och beror på såväl detaljerna i ramverken som hur företag och andra stater förändrar sitt beteende. Exempelvis visar en uppskattning att om Sverige hade kunnat beskatta all vinstflyttning så hade skatterna ökat med cirka 20 miljarder kronor vid 15 procents bolagsskatt - men bedöms kunna öka med 100 miljarder vid 25 procents lägsta bolagsskatt.

Syftet med rapporten är att förstå och förklara den ekonomiska och politiska utvecklingen kring de multinationella företagens vinstflytt, med ett särskilt fokus på Sverige. Rapporten är finansierad av Akademikerförbundet SSR och författad av Emil Bustos, forskare i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

2 Summary

This report aims to explore and explain profit-shifting done by multinational firms and the potential of the European and global responses to limit these activities. This report will focus on Sweden in particular. It is funded by the Union for Professionals (Akademikerförbundet SSR) to promote awareness and the public debate around these issues. It is written by Emil Bustos, Ph.D. in Economics, and researcher at the Research Institute of Industrial Economics.

In recent years, companies have been able to sell their products and services in foreign markets without having a physical presence in those countries, resulting in immaterial assets like intellectual property and digital technology becoming more valuable in the global economy. Companies have taken advantage of the differences in tax systems, known as profit-shifting, which costs countries between 5% and 10% of their corporate tax revenue annually or between 100 and 240 billion dollars.

Companies are currently taxed based on the location of their headquarters, which has resulted in companies moving their profits to low-tax countries resulting in a significant profit increase.

Countries have been lowering their statutory corporate tax rates to promote business investments. For instance, Sweden has reduced its corporate tax rate from 28% in 2008 to 20.6% in 2023.

To address this issue, the OECD and G20 launched a project to coordinate a global minimum tax of 15%. Under this proposal, companies must pay at least 15% of taxes in each jurisdiction; otherwise, the source country or the parent company's country can impose a top-up tax. The EU has also introduced a directive that requires all member states to adopt similar rules.

These policy changes aim to reduce incentives for countries to set low taxes and for multinational firms to profit-shift. The proposal also seeks to pre-emptively coordinate the

global response to these changes rather than letting each government introduce its rules.

Historical evidence suggests that previous efforts to curb profit-shifting have been successful. However, the consequences of this proposal depend on uncertain factors such as the proposal's details and the scope of its adoption outside the EU. Moreover, one concern is that these proposals introduce high administrative costs for firms.

Current estimates suggest that global tax revenue will increase, with estimates for the EU suggesting that corporate income tax revenues will increase by 50 billion euros annually. However, the impact of the minimum tax on Sweden is expected to be relatively small, around SEK 500 million. Swedish companies mainly shift their profits to other EU countries, which are also likely to introduce their own minimum tax rules. However, Sweden might have seen larger tax revenue increases under different rules, with some estimates reaching 9 billion euros. Nevertheless, Sweden will likely benefit from reduced international tax competition.

In summary, the global economy's shift towards immaterial assets has made profit-shifting more prevalent, resulting in significant tax revenue losses for countries. To combat this, the OECD and G20 have launched a project to coordinate a global minimum tax of 15%. The policy changes aim to reduce incentives for countries to set low taxes and for multinational firms to profit-shift.

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Summary	4
3	Inledning	8
4	Företag, skatter och vinster i en global värld	9
4.1	Den nya ekonomin förändrar spelplanen	9
4.2	Den klassiska företagsbeskattningen missar målet	11
4.3	De gamla reglerna möter på utmaningar i den nya ekonomin	13
4.4	Den globala skatteplaneringen är omfattande	15
5	Internationell samordning inom företagsbeskattning	18
5.1	Vägen till en global minimibeskattning	18
	OECD:s pelare två	18
	EU:s minimibeskattningsdirektiv	21
	Den svenska utredningen	21
5.2	Övriga åtgärder för att samordna global bolagsbeskattning	23
	Pelare ett	23
	EU:s andra åtgärder	23
6	Effekter av en internationell samordning	24

6.1	Allmänt om samordning	24
6.2	Effekter av tidigare åtgärder	25
6.3	GloBE-reglerna och skattekonkurrens	26
6.4	Ökade rapporteringskrav och administrativa kostnader	27
6.5	Uppskattningar av ökade bolagsskatteintäkter för Sverige	28
	Vinstflytt	28
	Kvantitativa uppskattningar på Sveriges skatteintäkter	29
7	Slutsatser	32
A	Bilagor	38
A.1	Andra åtgärder från EU	38
	Allmänt	38
	Europeiska kommissionens nya färdriktning 2015	38
	Skatteflyktsdirektivet	39
	Moder- och dotterbolagsdirektivet	40
	Ränte- och royaltydirektivet	40
	Business in Europe: Framework for Income Taxation	40
A.2	Hur skulle Sveriges bolagsskatteintäkter påverkas av pelare två?	41

3 Inledning

Företag i dagens globaliserade och digitaliserade värld kan ha verksamhet i ett land och kunder i ett annat, vilket gör att mer än ett land vill beskatta företagen. Dessutom går det att lagligt flytta vinster till länder med låga skatter genom att använda regler för exempelvis licenser och royalties. OECD¹ uppskattar att denna skatteplanering gör att stater går miste om mellan en biljon och 2,4 biljoner kronor per år.² Som en jämförelse låg svenska statens inkomster 2021 på cirka 1,1 biljoner kronor. Svenska företag flyttar uppskattningsvis omkring 100 miljarder kronor till utlandet. Om samma vinster hade beskattats i Sverige hade det ökat skatteintäkterna med cirka 20 miljarder kronor.

OECD har tillsammans med G20³ lett ett projekt vars syfte är att ta fram nya globala regler för hur företag ska beskattas, vilka även omfamnats av EU. Företag som betalar mindre än 15 procent skatt i ett land ska nu beskattas antingen i landet självt eller i moderbolagets hemland om det är en multinationell koncern. Genom att enas om dessa regler kommer skatteparadisen ha betydligt svagare incitament att ha låga bolagsskatter.

En stor fördel med dessa globala regler är att det hindrar enskilda länder från att införa specialskatter, vilket kan leda till ett lapptäcke av regler och skattekonkurrens mellan länder. Detta skulle inte bara skapa onödigt administration för företagen, utan också en orättvis fördelning av skatterna.

OECD:s regler syftar till att begränsa den osunda skattekonkurrensen mellan stater. Det är dock inte självklart om detta kommer att fungera. Osäkerheten består både i detaljer i reglernas utformning och hur länder och företag svarar på införandet. Om enbart vissa länder inför de nya reglerna så skulle företagen helt enkelt kunna lämna dessa länder. Men om tillräckligt många och stora länder inför dessa regler så har företagen svagare incitament att skriva sig i lågskatteländer.

¹Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

²Jag omvandlar alla enheter till svenska kronor, och antar en växelkurs om tio kronor per dollar och elva kronor per euro.

³G20 är en samarbetsorganisation för världens stora ekonomier

4 Företag, skatter och vinster i en global värld

4.1 Den nya ekonomin förändrar spelplanen

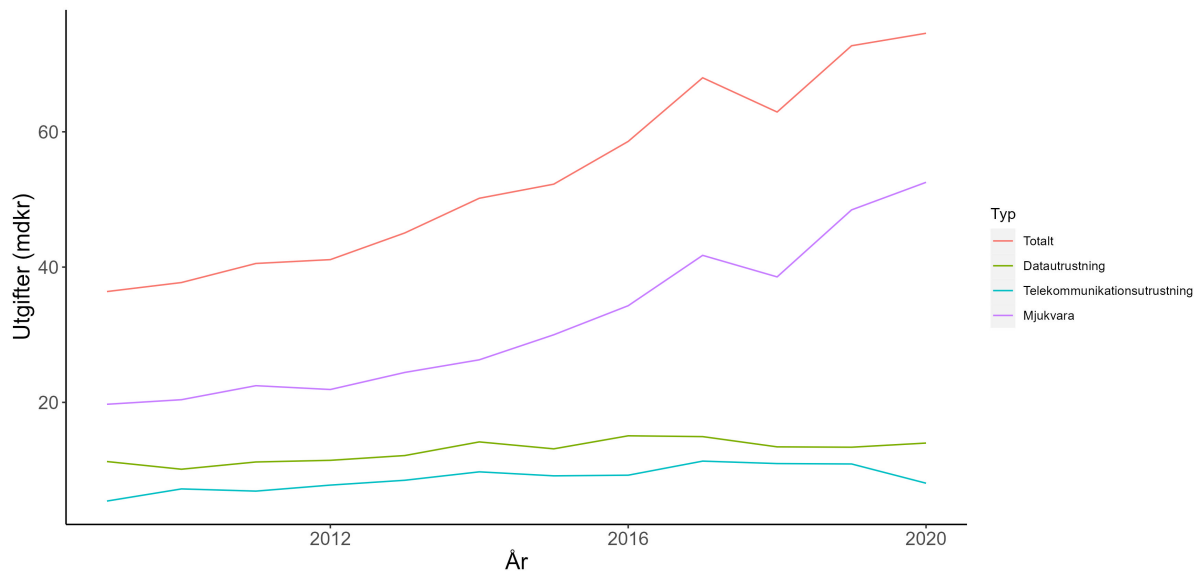
De senaste decennierna har ekonomin förändrats på två tydliga sätt. För det första är digitala tjänster en allt viktigare del i ekonomin. För det andra har ägandet av företagen blivit mer internationellt. Detta medför att företag kan verka i länder utan att ha någon omfattande fysisk närvaro.

Världens länder och ekonomier är allt mer sammanflätade. Det är enklare än någonsin för företag att handla och bedriva verksamhet på en global nivå tack vare de tekniska landvinningarna. Som en följd av detta delas företagens aktiviteter allt mer upp mellan länder i globala värdekedjor. De stora bolagen lägger allt oftare den kunskapsintensiva utvecklingsverksamheten i de rikare länderna medan tillverkningen förläggs annorstädes (OECD, 2013).

I takt med detta har värdet av de osynliga, immateriella, tillgångarna ökat i betydelse (OECD, 2013). Medan fabriker och mark dominerade balansräkningarna en gång i tiden så har idag de immateriella tillgångarna stigit i betydelse. För börsnoterade amerikanska företag är idag värdet av immateriella tillgångar ungefär lika stora som fysiska tillgångar (Crouzet et al., 2022).

Denna utveckling har möjliggjorts av framväxten av digitala lösningar. Tack vare allt lägre priser på datorer, industrirobotar och molntjänster med mera blir ny digital teknik tillgänglig för allt fler företag (OECD, 2014). I figur 1 ser vi utvecklingen av IT-utgifter hos svenska företag (Statistiska centralbyrån, 2023a,b). År 2009 låg de totala utgifterna på cirka 35 miljarder kronor, medan de 2020 låg på cirka 75 miljarder kronor. Detta innebär en betydande ökning för företagen.

Figur 1: IT-utgifter blir allt viktigare för svenska företag

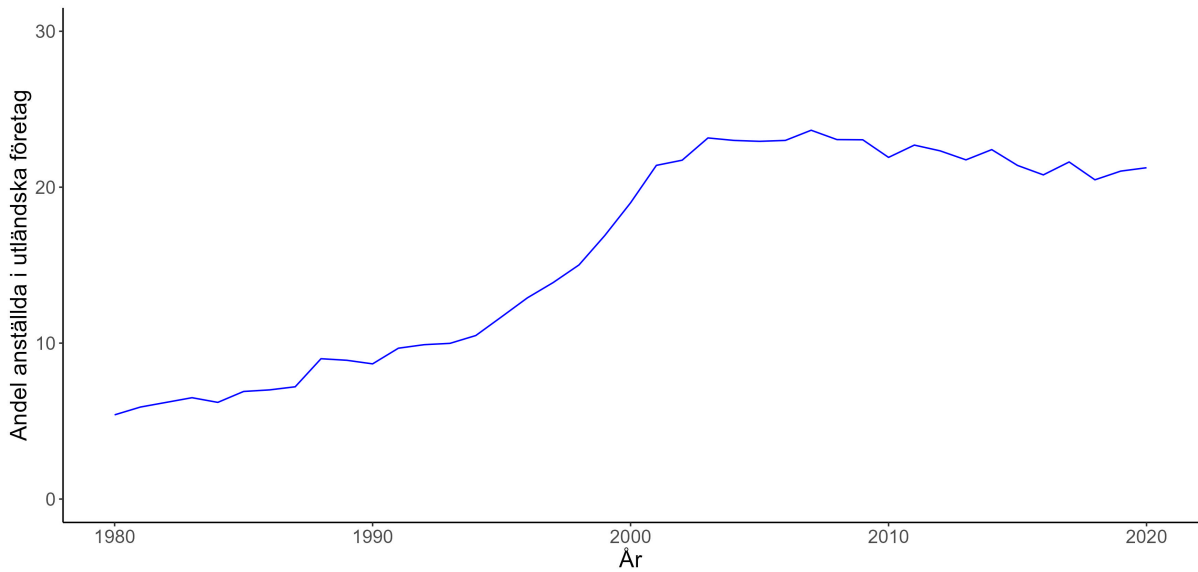


Grafen visar it-utgifter hos svenska företag i miljarder kronor, uppdelat på olika kategorier. Utgifterna är normaliserade med 2020 års konsumentprisindex. Datan redovisas separat hos SCB 2009–2017 och 2018–2020 (Statistiska centralbyrån, 2023a,b).

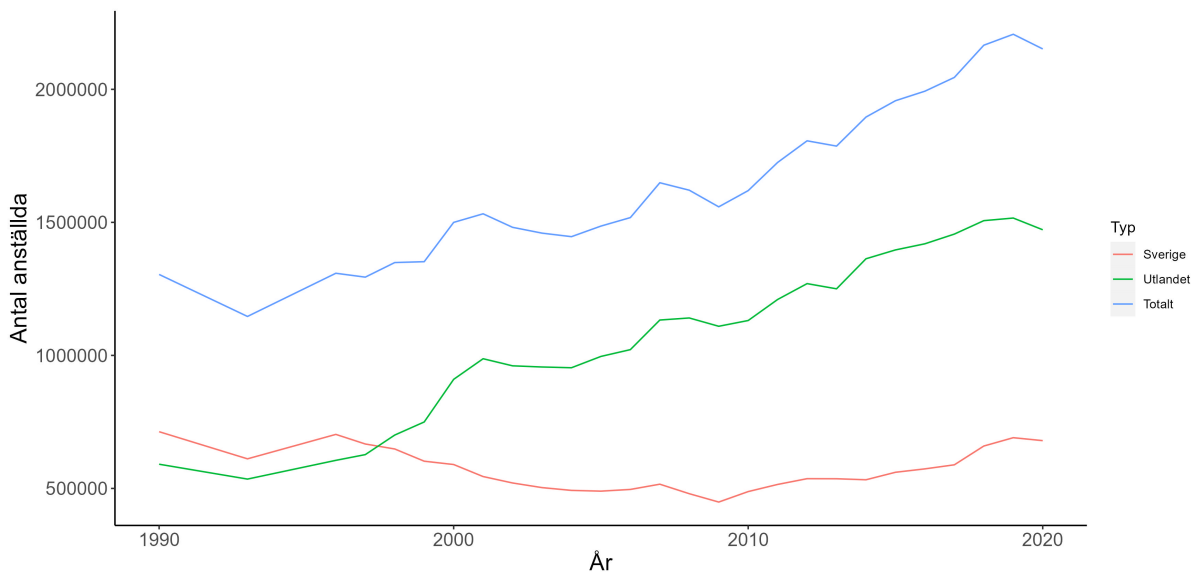
Den nya tekniken har vidare gett upphov till nya affärsmodeller och sett att organisera verksamheten. Allt fler företag delar upp tillgångar, användare och verksamhet mellan länder (OECD, 2014). Samtidigt blir internationellt korsägande allt viktigare. I Sverige ser vi exempelvis i figur 2 att utländska företag ökat i betydelse de senaste decennierna. Sedan 1980-talet har andelen i näringslivet som arbetar för ett utländskt företag ökat från drygt fem procent till cirka tjugo procent. Samtidigt arbetar allt fler för svenska koncerner i andra länder. Cirka 1,3 miljoner personer arbetade för svenska koncerner i världen år 1990, medan det 2020 arbetade 2,2 miljoner. Denna utveckling sammanfattas i graf (Tillväxtanalys, 2020, 2022).

Figur 2: Internationella företag växer i betydelse i Sverige

Panel A: Andel anställda i utländska företag (näringslivet)



Panel B: Antal anställda i svenska koncerner med dotterbolag i utlandet



Grafen visar utvecklingen av multinationella företag för det svenska näringslivet. Bild (a) visar andelen anställda i näringslivet som arbetar för utländska företag (Tillväxtanalys, 2020). Bild (b) visar antalet anställda i svenska koncerner med utländska dotterbolag i Sverige, utlandet samt totalt (Tillväxtanalys, 2022).

4.2 Den klassiska företagsbeskattningen missar målet

Grunden i den internationella företagsbeskattningen är att företag beskattas där de är fysiskt belägna och enbart för de vinster som uppstår i ett land.

Hur ska man beskatta företag som har verksamhet i mer än ett land? Dessa frågor regleras såväl genom tusentals bilaterala skatteavtal som genom internationella ramverk. Genom dessa avtal vill länderna se till att företagen betalar rätt skatt i rätt land samt att de inte beskattas mer än en gång (dubbelbeskattning). Utan sådana avtal hade det varit betydligt dyrare och mer komplicerat att bedriva verksamhet över landsgränser (OECD, 2013).

Den centrala frågan blir då vilket land som har rätt att beskatta vilka vinster eller inkomster. Denna fråga löses främst genom tre principer: hemvistprincipen, källstatsprincipen och nationalitetsprincipen (Dahlberg, 2019).

- Hemvistprincipen går ut på att företag ska betala skatt på sina globala vinster (obegränsat skattskyldig) i det land de är hemmahörande⁴.
- Källstatsprincipen går ut på att företag under vissa förutsättningar ska betala skatt för vissa inkomster även om de inte är obegränsat skattskyldig i ett visst land. Vanligen brukar företag behöva betala skatt för de inkomster som uppstår i länder där de har ett fast driftställe, till exempel genom att vara fysiskt närvarande.
- Nationalitetsprincipen går ut på att en person ska betala skatt där de har sitt medborgarskap. Idag är det främst amerikanska myndigheter som använder den principen.

En besläktad fråga är hur mycket av vinsterna som ska beskattas i det ena eller det andra landet. Företag ska fördela vinsterna inom koncernen som om de hade varit fristående bolag som handlat till marknadspriser. Dessa hypotetiska priser kallas för internpriser och principen kallas för armlängdsprincipen. Reglerna tillåter också att vinsten fördelas enligt en nyckel baserad på exempelvis företagens storlek. Detta regleras mer i detalj av olika internationella regelverk (OECD, 2013).

⁴Företag är vanligen hemmahörande där de är registrerade eller har sitt säte.

4.3 De gamla reglerna möter på utmaningar i den nya ekonomin

Utvecklingen i ekonomin ger multinationella företag möjligheter att flytta pengar till lågskatteländer. Omfattningen av detta skapar betydande spänningar i världssamfundet.

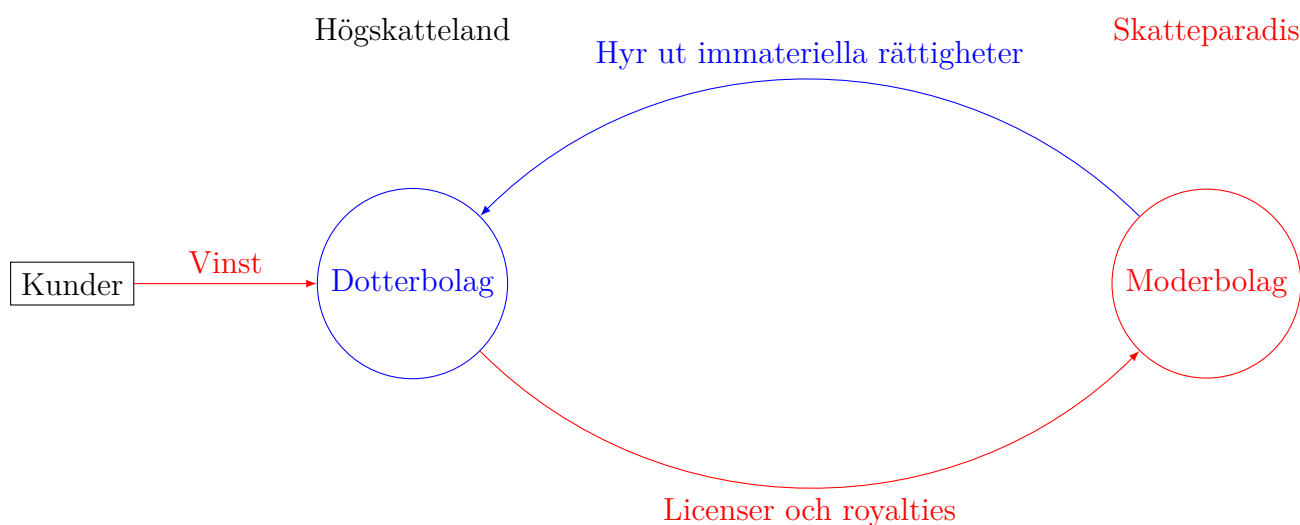
OECD pekar på flera utmaningar i den internationella företagsbeskattningen mot bakgrund av den tekniska och ekonomiska förändringen som beskrivits ovan. Man är särskilt oroad över hur beskattningen av digitala varor och tjänster ska hanteras samt hur multinationella företagsgrupper kan flytta vinster genom att effektivt använda olika finansiella instrument och internpriser. OECD använder samlingsbegreppet "Base Erosion and Profit Sharing" (skattebaserodering och vinstflyttning) för att beskriva dessa problem. Dessa problem måste hanteras för att säkerställa att skattesystemet ska vara rättvist, effektivt och bidra till tillväxt (OECD, 2013).

Figur 3 visar ett exempel på hur skatteplanering kan gå till. Antag att vi har ett moderbolag i ett skatteparadis som har ett dotterbolag i ett högskatteland. Många länder tillåter att utländska filialer beskattas till en lägre skattesats, vilket gör det möjligt för företag att flytta vinster till länder med lägre skatter. Antag vidare att moderbolaget hyr ut immateriella rättigheter till dotterbolaget. När dotterbolaget sedan ska behandla sin vinst från kunderna så kan den flyttas till moderbolaget som betalning för licenser och som royalties. På så sätt kan vinsten flyttas till landet med lägre skatter, utan att företaget behöver betala höga skatter i det land där det faktiska arbetet och verksamheten äger rum.

Låt oss ta ett räkneexempel: Antag att skattesatsen i högskattelandet är 30 procent och 10 procent i lågskattelandet. Antag vidare att dotterbolaget kan flytta 50 kronor av en vinst på 100 kronor till moderbolagets land. De faktiska skattebetalningarna blir då 15 kronor i högskattelandet och 5 kronor i lågskattelandet, för en summa om 20 kronor. Hade hela vinsten skattats i högskattelandet hade skatterna istället uppgått till 30 kronor. Med andra ord minskar företaget sina skattekostnader om en tredjedel.

Hur har länder svarat på förändringarna i förutsättningen av beskattningen av företag?

Figur 3: Företag kan skatteplanera genom att strategiskt använda immateriella rättigheter

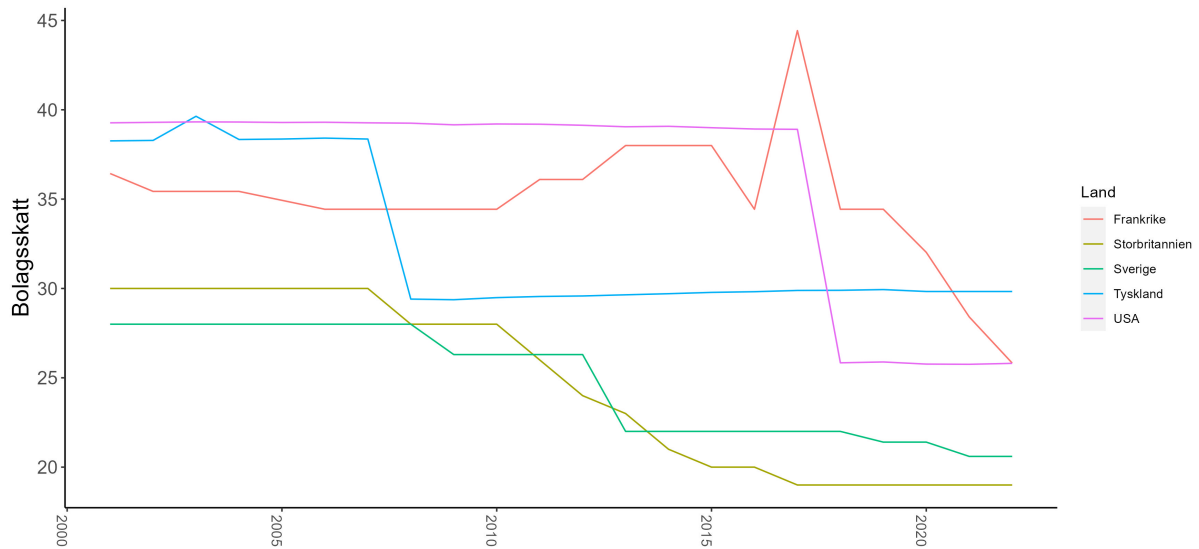


Grafen visar ett exempel på hur internationell skatteplanering kan gå till. Ett dotterbolag i ett högskatteland gör vinst genom att sälja till kunder. Denna vinst flyttas sedan till ett moderbolag i ett skatteparadis genom att moderbolaget hyr ut immateriella rättigheter till dotterbolaget, mot betalning i form av licenser och royalties.

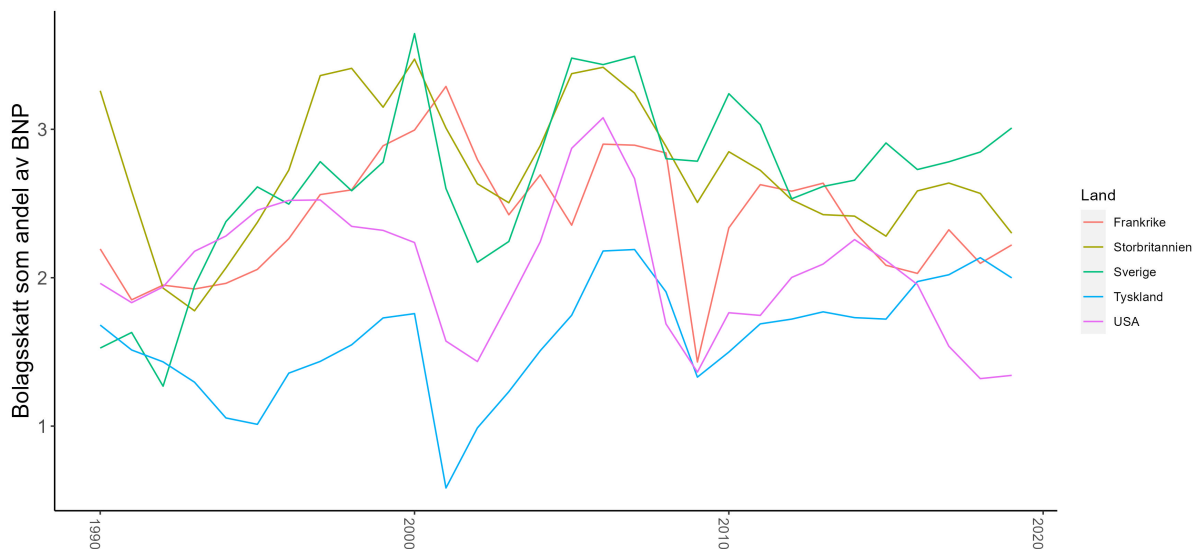
Överlag har vi sett fallande bolagsskattesatser de senaste decennierna (Hansson, 2019). I figur 4, panel (A), ser vi att många länder har sänkt bolagsskatten under de senaste decennierna. Man kan då ställa sig frågan om vi kommer sluta med en bolagsskattesats nära noll? Samtidigt har inkomsterna från bolagsskatten inte minskat trendmässigt. I panel (B) ser vi att inkomsterna varierar på ett par procent av BNP. Forskare lyfter flera möjliga förklaringar, exempelvis har det blivit mer förmånligt att omvandla individuella inkomster till företagsvinster; många länder har breddat skattebasen för bolagsskatt och en allt växande lönsam finanssektor har hållit uppe inkomsterna från bolagsskatten (Cozmei, 2015).

Figur 4: Ett Race to the Bottom?

Panel A: Bolagsskatten har sänkts i många länder



Panel B: Inkomsterna från bolagsskatten har inte fallit trendmässigt.



Grafen visar utvecklingen av multinationella företag för det svenska näringslivet. Bild (A) visar samlad bolagsskattesats för ett urval av länder (OECD, 2023b). Bild (B) visar inkomst från bolagsskatt som andel av BNP för ett urval av länder (OECD, 2023a).

4.4 Den globala skatteplaneringen är omfattande

Utvecklingen i ekonomin ger multinationella företag möjligheter att flytta pengar till lågskatteländer. Omfattningen av detta skapar betydande spänningar i världssamfundet. OECD uppskattar att stater går miste om skatteintäkter motsvarande mellan en biljon och

2,4 biljoner kronor årligen.

Multinationella företag kan använda olika instrument för att flytta vinster till länder med låg skatt. Detta har blivit allt mer lönsamt eftersom företagen blir mer internationella samtidigt som deras affärsmodeller blir allt mer digitala.

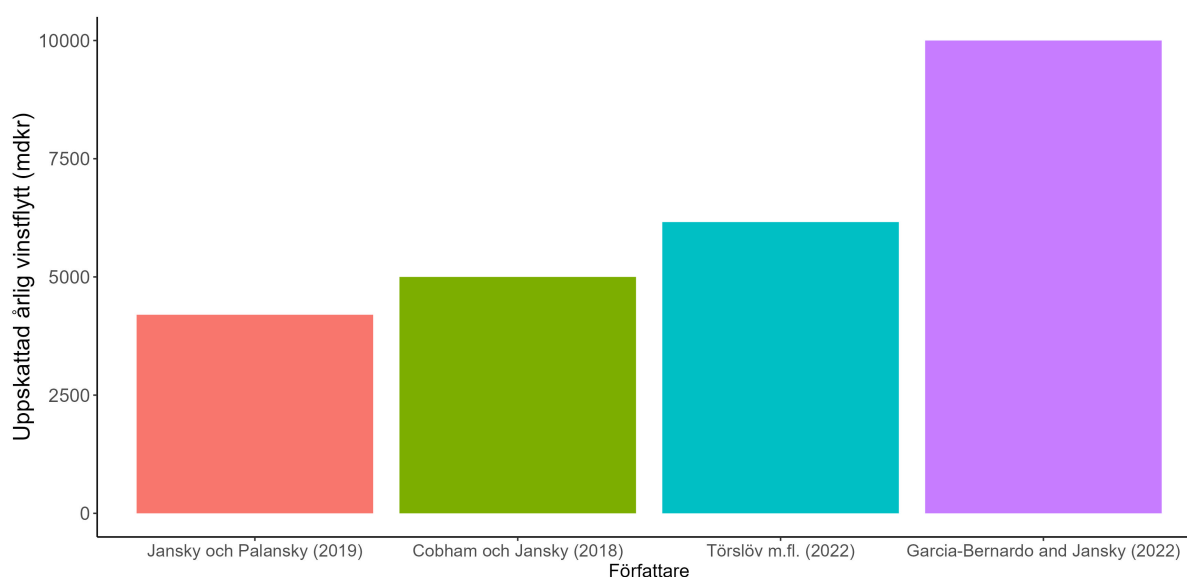
Det är viktigt att komma ihåg att internprissättning eller fördelning av licenser mellan moder- och dotterbolag i grunden är en naturlig del av moderna företags verksamhet. I en komplex global ekonomi krävs ofta komplexa lösningar. Ingen av dessa fenomen behöver vara instrument för skatteplanering.

Vilka storleksordningar pratar vi om när det gäller skatteplanering? Det är svårt att exakt uppskatta omfattningen av global skatteplanering, men tillgängliga uppskattningar pekar på betydande summor. Enligt OECD uppskattas skatteplaneringen orsaka ett bortfall i skatteintäkter på mellan en biljon (tusen miljarder) och 2,4 biljoner kronor per år globalt. Detta motsvarar mellan fyra och tio procent av de globala skatteintäkterna (OECD, 2021). IMF (2023) bedömer att de globala skatteintäkterna skulle öka med cirka sex procent. Som en jämförelse låg svenska statens inkomster 2021 på cirka 1,1 biljoner kronor (Ekonomistyrningsverket, 2022).

Frågan har även intresserat den nationalekonomiska forskningen. Det finns ett omfattande forskningsstöd för att multinationella koncerner flyttar vinster till lägre beskattade länder⁵. Många studier pekar på att den globala omfattningen ligger på mellan två och tio biljoner kronor årligen, även om det finns en betydande osäkerhet (figur 5). Detta motsvarar då cirka nio svenska statsbudgetar.

⁵Huizinga and Laeven (2008); Maffini and Morkas (2011); Karkinsky and Riedel (2012); Dowd et al. (2017); Heckemeyer and Overesch (2017); Garcia-Bernardo et al. (2021); Clausing (2020); Guvenen et al. (2022)

Figur 5: Multinationella företag flyttar vinster i biljonklassen



Grafen visar uppskattningar av hur stora vinster multinationella koncerner årligen flyttar till lägre beskattade länder. Uppskattningarna är i miljarder amerikanska dollar och avser olika år under 2010-talet. Uppskattningarna kommer från (Garcia-Bernardo and Janský, 2022; Tørsløv et al., 2022; Janský and Palanský, 2019; Cobham and Janský, 2018).

Forskningen har även studerat enskilda länder. Mycket fokus läggs på USA, men även en del på Europa. En uppsats jämför beskattningsbara vinster mellan inhemskt och utländskt ägda bolag i Storbritannien och visar att utländska bolag rapporterar hälften så mycket vinst som inhemska bolag. En översiktsberäkning ger vid handen att Storbritanniens intäkter från bolagsskatten skulle ha ökat med 62 procent år 2014 om bägge typerna av bolag mött samma skattesats (Bilicka, 2019). I Sverige undersöker Hansson et al. (2018) om multinationella industriföretag betalar lika mycket skatt som jämförbara svenska företag. De visar att de multinationella företagen betalar något lägre skatt, omkring en halv procents lägre skatt.

Den internationella forskningen är inte utan kritik. Exempelvis menar Blouin and Robinson (2020) att omfattningen är kraftigt överskattad på grund av redovisningstekniska oenigheter. Clausing (2020) menar dock att kritiken är överdriven och att andra data som inte har samma problem visar liknande resultat.

5 Internationell samordning inom företagsbeskattning

5.1 Vägen till en global minimibeskattning

OECD föreslår ett åtgärds paket för att hantera skattekonkurrensen mellan länder. Under de nya reglerna ska multinationella företag betala minst 15 procents skatt i alla länder. Om de inte gör det i ett land så ska moderbolagets hemland kunna ta ut en tilläggs skatt. För att motverka osund skattekonkurrens ska EU nu införa en serie åtgärder, samlade under namnet pelare två, i hela unionen. Detta förväntas ha en betydande påverkan på företagsbeskattningen i EU.

OECD:s pelare två OECD och G20 arbetar för att reformera den globala bolagsbeskattningen och bekämpa omfattande skatteplanering.⁶ De har tagit fram ett åtgärds paket med två pelare. Organisationerna vill dels förändra reglerna för hur vinsterna från de största bolagen ska fördelas mellan länder (pelare ett), dels införa en minsta global bolagsskatt på 15 procent (pelare två). Dessa förslag har fått stöd från många länder över hela världen (OECD, 2021). I praktiken är det dock pelare två som länderna gått vidare med.

Pelare två går ut på att begränsa den internationella skattekonkurrensen genom att införa en minsta bolagsskatt om 15 procent, de så kallade "Global anti-Base Erosion Rules"(GloBE-reglerna). Dessa regler omfattar företag med en global omsättning om minst 750 miljoner euro.⁷

GloBE-reglerna gör att stater kan öka beskattningen på moderbolag med koncerner som betalat lite skatt i andra länder.⁸ För att åstadkomma detta har OECD introducerat två nya regler. Den först kallas för inkomstinkludering ("Income Inclusion Rule" eller IIR)

⁶För enkelhetens skull kommer jag främst ange OECD som drivande bakom samordningen.

⁷Reglerna gäller dock inte för de länder där ett bolag har en omsättning lägre än tio miljoner euro eller vinster om lägre än en miljon euro.

⁸Det svenska språkbruket är inte helt etablerat. För enkelhetens skull följer jag den svenska utredningen (Bengtsson et al., 2023).

och går ut på att stater kan ta ut en tilläggsskatt på moderbolag där koncernen betalat mindre än 15 procent i ett land. Vidare kan en stat neka avdrag för vissa utgifter om detta innebär att koncernen inte ska skatta för dessa någonstans. Detta kallas för kompensation för bortfall i skattebetalning ("Undertaxed Payment Rule" eller UTPR).

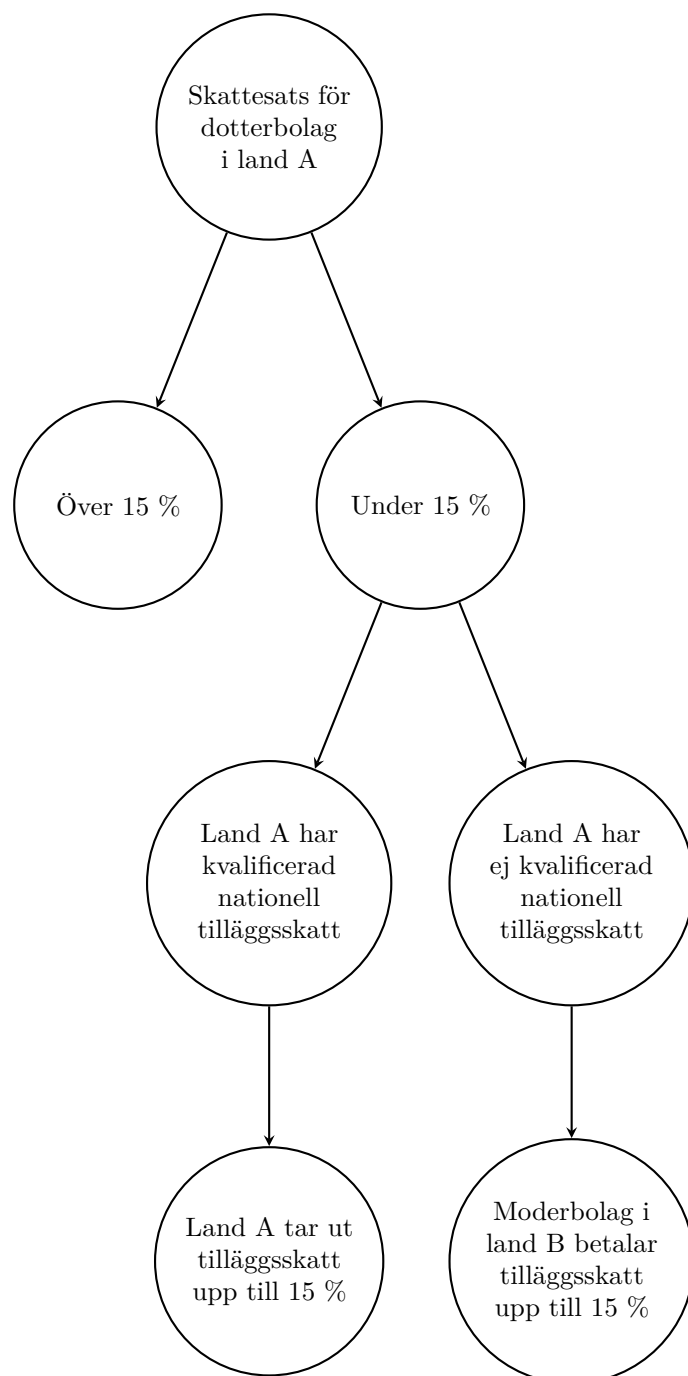
OECD föreslår även att länder ska få införa en kvalificerad nationell tilläggsskatt som kallas "Qualified Domestic Minimum Top-up Tax" (QDMTT). Syftet med denna skatt är att ge länderna möjlighet att beskatta företag som verkar inom deras territorium. Dessa kvalificerade tilläggsskatter måste följa de andra reglerna inom pelare två. Om en koncern betalar sådana skatter i en stat, kan de dra av den betalningen när en annan stat beräknar övervinster enligt "Income Inclusion Rule" (IIR) och "Undertaxed Payment Rule" (UTPR) (OECD, 2021; OECD, 2023c).

Man vill vidare införa ett substansavdrag ("carve-out") för att inte beskatta den faktiska ekonomiska verksamheten samt för att ge länder möjlighet att ge incitament till investeringar. Om en koncern betalar mindre än 15 procents skatt så ska GloBE-reglerna inte tillämpas förrän man gjort ett avdrag av en andel av summan av personalkostnader och det bokförda värdet av fasta tillgångar (fem procent initialt).

Figur 6 visar en förenklad bild över hur lågt beskattade koncerner ska behandlas under nya reglerna. Antag att vi har en multinationell koncern med ett dotterbolag i land A och ett moderbolag i land B. Antag vidare att koncernen och dotterbolaget omfattas av reglerna för tilläggsskatt. Först räknar vi ut den justerade vinsten, och undersöker om dotterbolaget betalar mindre än 15 procent i skatt. Om så är fallet tillåter vi dotterbolaget att göra ett substansavdrag. Om skatten även efter det understiger 15 procent blir det aktuellt med tilläggsskatt. Om land A har en egen kvalificerad nationell tilläggsskatt har den företräde och mellanskillnaden mellan 15 procent och den betalade skatten går till land A. Om land A inte har en kvalificerad nationell tilläggsskatt så kan istället moderbolagets land, B, ta ut mellanskillnaden.

OECD utvecklar regler för att hjälpa företag i högskatteländer att minska sin regelbörda. Dessa regler kallas Safe Harbor-regler och syftar till att underlätta för företag att följa

Figur 6: Skiss över tilläggsskatt under pelare två



Grafen visar en skiss över hur tilläggsskatt tas ut enligt pelare två. Om ett dotterbolag i land A tillhör en tillräckligt stor koncern och verksamheten är tillräckligt omfattande i land A, så undersöker man om den justerade skattesatsen efter substansavdraget är lägre än 15 %. Om så är fallet får land A ta ut mellanskillnaden, tilläggsskatten, om land A har en egen kvalificerad nationell tilläggsskatt. Annars får moderbolaget i land B ta ut mellanskillnaden.

pelare två. Övergångsregler gäller fram till 2027-2028 och innebär att företag kan undantas från högre skatter om de kan visa att de har små intäkter i en stat, betalar tillräckligt höga skatter, eller om de kan hänvisa till substansavdrag. OECD vill också införa permanenta Safe Harbor-regler som undantar företag från tilläggsskatt om de har låga vinster efter substansavdrag, låg omsättning eller redan betalar över 15 procent i effektiv bolagsskatt (OECD, 2022).

OECD och G20 vill även införa en relaterad åtgärd kopplad till befintliga skatteavtal. Genom dessa regler kan en källstat ta ut en skatt på vissa inkomster som annars skulle beskattas mycket lågt, mot att denna skatt sedan ska kunna dras av för företaget. Detta kallas för "Subjet to Tax Rule" (STTR).

EU:s minimibeskattningsdirektiv Europeiska unionen ska förverkliga OECD:s regler om minimibeskattningsdirektiv. Detta gör man genom att införa ett minimibeskattningsdirektiv (Europeiska unionens råd, 2022). EU följer OECD:s modellregler, vilket innebär att reglerna om inkomstinkludering (IIR), kompensation för bortfall i skattebetalning (UTPR) och kvalificerade nationella tilläggsskatter förs vidare till unionen. Till skillnad från OECD:s modellregler så vill EU även att stora nationella koncerner ska omfattas. Vidare ska EU-länderna använda en gemensam definition av vinst, så kallad justerad vinst eller förlust.

Den svenska utredningen I februari 2023 publicerades en svensk utredning om hur minimibeskattningsdirektivet ska införas i svensk rätt (Bengtsson et al., 2023). Utredningen föreslår att direktivet ska implementeras genom en ny lag om tilläggsskatt. Denna skatt innebär att vissa lågt beskattade koncerner ska betala en extra skatt. Lagförslaget är anpassat till svenska förhållanden, även om mycket liknar direktivet och OECD:s modellregler. Lagen gäller för koncernenheter registrerade i Sverige, men om en koncern har en svensk koncernenhet måste den i princip vara tillämplig i alla fall för utländska enheter.

Utredningen föreslår ett särskilt tilläggsskattebelopp för företag som betalar för låg skatt i en viss stat, där skatten anses vara låg om den effektiva skatten på det justerade resultatet understiger 15 procent. Reglerna för hur den vanliga koncernredovisningen ska justeras är komplicerade och EU-direktivet har många justeringar som ska beaktas. Koncernen kan dra av ett substansbelopp, och tilläggsskatt tas endast ut om skatten är för låg även efter detta avdrag.

Tilläggsskatten är baserad på tre regler: huvudregeln, kompletteringsregeln och nationell tilläggsskatt. Huvudregeln (IIR) säger att ansvaret för att betala tilläggsskatt ska ligga hos det yttersta ägarbolaget, helst moderföretaget. För mellanliggande moderenheter och delägda moderenheter finns särskilda regler. Kompletteringsregeln (UTPR) säkerställer att lågbeskattade inkomster blir tilläggsbeskattade. Varje stat får välja om de vill införa en nationell tilläggsskatt, men denna skatt måste uppfylla de generella villkoren för tilläggsskatt. Utredningen föreslår att en nationell tilläggsskatt införs, men bedömer att detta inte kommer att ge några större skatteintäkter eller öka den administrativa bördan påtagligt.

Enligt minimibeskattningsdirektivet har alla koncernenheter skyldighet att lämna information om enheten och skatten i de stater där enheten bedriver verksamhet. Utredningen föreslår därför att det införs en ny rapporteringsskyldighet för alla koncerner med en omsättning på minst 750 miljoner euro. Rapporteringen ska ske årligen och ska innehålla information om enheter och skatter i alla stater där koncernen bedriver verksamhet.

Utredningen påpekar dock att vissa av direktivets regler ännu inte inkluderats på grund av tidsbrist samt att de internationella förslagorna inte är färdiga. Detta inkluderar exempelvis reglerna om safe harbours. Direktivet är omfattande såväl till regler, terminologi och detaljer.

5.2 Övriga åtgärder för att samordna global bolagsbeskattning

OECD föreslår ett till åtgärds paket för att hantera spänningen som uppstår när multinationella företags kunder finns i ett land, medan skatterna hamnar i ett annat. Under de nya reglerna ska en andel av vinster över tio procent fördelas ut enligt en ny formel.

Pelare ett Pelare ett syftar till att omfördela beskattningsrätten av multinationella företags vinster. Traditionellt beskattas som nämnts ovan vinsterna i det land där ett företag hör hemma, men i takt med att värden kan skapas utan betydande fysisk närvaro uppstår frågan om detta är ett rättvist sätt att fördela skatterna. Man kan också tänka sig att en del av vinsten ska beskattas där användarna eller kunderna finns. Syftet med pelare ett är just att skapa en enhetlig och internationell rättslig standard för beskattningen av dessa vinster.

OECD och G20 föreslår ett nytt ramverk för att fördela en del av vinsten från multinationella företag till de länder kunderna och användarna finns. Detta omfattar dock enbart de största företagen⁹. För dessa företag beräknas en övervinst¹⁰ (över 10 procent lönsamhet), varpå 25 procent av denna fördelas till länder där företaget har en betydande närvaro¹¹. Vidare vill OECD och G20 komplettera reglerna med förenklade regler för internprissättning angående marknadsföring och distribution.¹²

De nya reglerna riskerar dock att skapa omfattande dubbelbeskattning för företagen. För att hantera detta vill OECD också ta fram regler för skatteundantag samt mekanismer för att effektivt lösa tvister länder emellan. På ett liknande tema vill OECD även att länder tar bort ensidiga specialskatter, särskilt skatter på digitala tjänster.

EU:s andra åtgärder En översikt över andra åtgärder från EU:s sida ges i [avsnitt A](#).

⁹Detta gäller för stora företag med en omsättning över 20 miljarder euro och en lönsamhet på minst 10 procent. På sikt ska tröskelvärdet sänkas till 19 miljarder euro

¹⁰Denna övervinst kallas för Belopp A".

¹¹En betydande närvaro definieras som minst 1 miljon euro i omsättning eller 250 000 för fattigare länder

¹²Exakt hur detta ska gå till är ännu inte känt.

6 Effekter av en internationell samordning

6.1 Allmänt om samordning

Skattekonkurrens kan leda till att stater tar ut lägre skatter än de annars skulle vilja. Det kan därför vara klokt att samordna rörliga skattebaser, som bolagsvinster. Samtidigt är det inte riskfritt, då skatteparadis fortfarande kan möta samordning med andra metoder.

Hansson (2019) diskuterar fördelar och nackdelar med att samordna skatter på europeisk nivå, både i teorin och i praktiken. Ett viktigt argument för att samordna skatter är att förändringar i ett lands skatt påverkar ett annat lands möjlighet att ta ut skatt, vilket är en externalitet. Bolagsvinster är en rörlig skattebas, vilket innebär att sänka skatter i ett land kan leda till att nästa land också finner det optimalt att sänka sin skatt. Även om konkurrens mellan länder kan vara positivt och uppmuntra till en effektiv hushållning av offentliga medel så riskerar det i detta fall att leda till överdriven skattekonkurrens.

Det finns en risk att företag flyttar till länder utanför EU om samordning inte görs, vilket innebär att det kan finnas en vinst att samordna globalt. Men även inom EU finns det goda skäl för informationsutbyte, ökad transparens och lägsta bolagsskatter. En risk är att de större länderna kommer att gynnas mest av samordning, om de var under mest press innan. En annan risk är att länder konkurrerar med annat än bolagsskatt.

Hansson (2019) lyfter fram både fördelar och nackdelar med att samordna skatter på europeisk nivå. Trots vissa risker finns det goda skäl för informationsutbyte, ökad transparens och lägsta bolagsskatter, särskilt inom EU där överdriven skattekonkurrens kan vara ett problem.

Bengtsson et al. (2023) lyfter fram att åtgärder som försvårar skatteplanering kan gynna konkurrensen på sikt. Framst stora företag finner det lönsamt att skatteplanera, vilket gör att de får en konkurrensfördel. Nya regler som gör det svårare att skatteplanera kommer att missgynna de företag som skatteplanerar. De ökade rapporteringskraven behöver

vidare inte påverka konkurrensen särskilt mycket om multinationella koncerner främst konkurrerar med andra multinationella koncerner. Ökade administrativa kostnader kan, men kommer troligen inte, heller avskräcka företag från att växa, då företag sällan går in på många nya marknader samtidigt.

Johannesen (2022) diskuterar för- och nackdelar med en global minimibeskattnings av företag. Uppsatsen visar teoretiskt att länder som inte är skatteparadis tjänar på en minimibeskattnings genom att vinstflyttningen minskar, en effekt som delvis motverkas av att skatteparadis får incitament att höja sina skatter. Om skatteparadisen helt försvinner så gynnas övriga länder otvivelaktigt.

6.2 Effekter av tidigare åtgärder

Forskningen visar att multinationella företag överlag svarar på incitament kring vinstflytt. Överlag visar tidigare erfarenheter att även ensidiga åtgärder kan minska vinstflytt.

Länder har tidigare försökt motverka aggressiv skatteplanering på olika sätt. Vi kan därför undersöka hur tidigare försök har lyckats. Överlag pekar forskningen på att utländska företags rapporterade vinster är känsliga för de nationella skattesatserna (Heckemeyer and Overesch, 2017).

De olika ländernas försök att motverka skatteplanering påverkar multinationella företag på olika sätt. En studie från Altshuler and Hubbard (2003) visar exempelvis att amerikanska finansiella företag blev mindre påverkade av utländska skattesatser efter att USA gjorde det svårare att flytta skatter till utlandet 1986. En annan studie från (Blouin et al., 2014) visar att regler som begränsar avdrag för räntor påverkade amerikanska multinationella företags kapitalstruktur. En tredje studie från Beer and Loeprick (2015) visar att multinationella företagsgrupper påverkas mer av högre nationella skatter om de har mer immateriella tillgångar. Forskarna drar slutsatsen att immateriella tillgångar är en viktig faktor när det gäller att förstå hur vinstflyttning fungerar. Slutligen visar en nyligen publicerad studie från (Garcia-Bernardo et al., 2022) att USA:s försök att minska skatteflykt fungerade 2017

och fick amerikanska multinationella företag att minska sina vinster i utlandet. [Olbert \(2019\)](#) studerar införandet av CBC-reglerna i Europa genom att jämföra företag precis vid gränsen mellan att behöva rapportera och ej. Författarna visar att företagen som måste rapportera flyttar tillgångar och verksamhet till länder i Europa med förhållandevis låga skatter.

Det är dock inte enbart solskenshistorier: exempelvis visar [Egger and Wamser \(2015\)](#) att hårdare CFC-regler ledde till lägre investeringar i Tyskland. Med andra ord kan det finnas kostnader med hårdare regler för utländska vinster. Även [Olbert \(2019\)](#) hittar visst stöd för att de hårdare reglerna ledde till lägre investeringar.

Internationella bedömare tror att globala investeringar av multinationella bolag kommer att minska i takt med att skattesatserna höjs. [UNCTAD \(2022\)](#) uppskattar att globala investeringar kommer minska med två procent årligen. [IMF \(2023\)](#) använder OECD:s uppskattningar och bedömer en liten minskning av investeringar om cirka 0,12 procentenheter för multinationella företag och 0,05 procentenheter totalt. Effekten kan dock vara positiv för länder med höga skatter när det blir mindre attraktivt för de stora företagen att vara i lågskatteländer.

6.3 GloBE-reglerna och skattekonkurrens

Syftet med de nya reglerna är att minska skattekonkurrensen mellan länder. Om reglerna fungerar som tänkt kommer värdet för företag att vara i skatteparadis minska, men risken finns fortfarande kvar att skattekonkurrensen pågår i andra kanaler.

OECD har infört regler för att minska den osunda skattekonkurrensen mellan länder. Men kommer det att fungera? Svaret är inte självklart och beror på många faktorer, till exempel detaljerna i reglerna och hur länder och företag anpassar sig till dem.

Det finns en risk att samordning mellan enbart ett fåtal länder inte kommer att minska skattekonkurrensen. Om bara vissa länder inför reglerna kan företagen enkelt flytta till andra länder. Men om tillräckligt många stora länder inför reglerna minskar risken för

detta (Bengtsson et al., 2023). I den mån företagen stannar kvar så finns med mindre incitament för de multinationella företagen att skriva sig i skatteparadis (OECD, 2020). Om exempelvis Luxemburg och Bahamas skulle ha samma skatt som Sverige skulle värdet av att vara i Sverige öka. IMF (2023) bedömer också att de nya reglerna kommer minska trycket på skattekonkurrens, vilket förväntas öka bolagsskatteintäkterna med drygt fem procent.

Möjligheten att införa en nationell tilläggsskatt skapar också nya incitament. I den mån länder alls är verksamma inom EU, eller de länder som inför GloBE-liknande regler, får tidigare skatteparadis incitament att sänka den vanliga bolagsskatten till noll men istället ta in 15 procent i skatt via en tilläggsskatt. Länder får dock incitament att använda de utrymmen som finns i systemet för att sänka företagens skatt ändå (Devereux et al., 2022; Vella et al., 2022).

6.4 Ökade rapporteringskrav och administrativa kostnader

De nya reglerna är komplexa och ställer betydande krav på rapportering samtidigt som företagen riskerar stora straffavgifter.

De nya reglerna ställer omfattande krav på företag att sammanställa data och förbereda olika rapporter till ländernas skattemyndigheter. Detta innebär att företagen måste investera tid och resurser för att uppfylla dessa nya krav. Enligt en grov uppskattning som presenteras i den svenska utredningen kan de samlade kostnaderna för näringslivet ligga på mellan 580 miljoner kronor och en miljard kronor (Bengtsson et al., 2023). Därtill kommer kostnader för utveckling och underhåll av den nödvändiga IT-infrastrukturen som krävs för att möta rapporteringskraven. Denna oro har också uttryckts av representanter för näringslivet i en remiss av EU-direktivet (Fall and Hammarstedt, 2022). Samma författare är också kritiska till de höga sanktionerna, eftersom de nya reglerna är komplexa och oförutsägbara, vilket kan leda till oavsiktliga överträdelser av reglerna.

Oaktat detaljerna i nuvarande ramverk kan det finnas en vinst av att länder samordnar

kring ett internationellt ramverk. Ett tänkbart alternativ hade varit att flera länder införde egna landsspecifika krav på rapportering och ökade de administrativa kostnaderna därigenom.

6.5 Uppskattningar av ökade bolagsskatteintäkter för Sverige

Forskningen visar att vinstflytten från Sverige är betydande, i storleksklassen hundra miljarder kronor. Dessa pengar flyttas främst till andra EU-länder. Det är dock oklart hur mycket Sverige kommer tjäna på de nya reglerna. De ökade skatteintäkterna är begränsade eftersom pengarna främst flyttas till andra EU-länder.

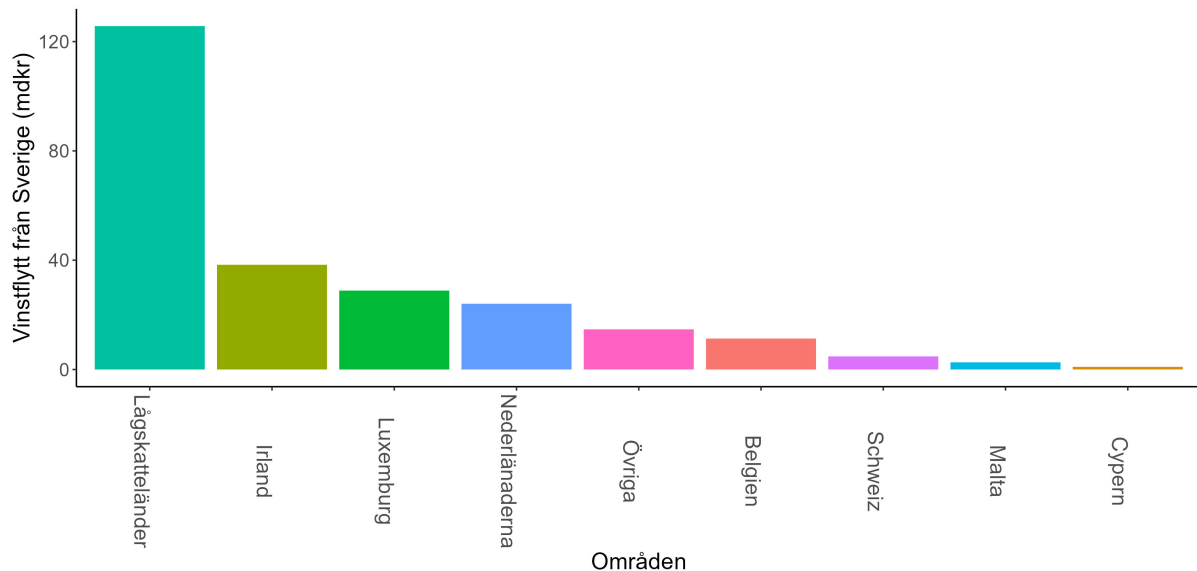
Vilka effekter tror vi att minimibeskattningsdirektivet och den nationella tilläggsskatten har för Sveriges räkning? Det är svårt att uppskatta eftersom det beror både på detaljerna i direktivet och OECD; hur andra länder inför reglerna, inklusive skatteparadiserna, samt hur de multinationella företagen i sin tur ändrar sitt beteende.

Vinstflytt Vi börjar med att titta på uppskattningarna av hur omfattande vinstflytt är i Sverige. [Tørsløv et al. \(2022\)](#) uppskattar omfattningen till nittio miljarder kronor årligen, vilket motsvarar 1,7 procent av BNP eller 13 procent av dessa företags vinster. Exempelvis lade Sverige 11,5 procent av BNP på hälso- och sjukvård år 2020 ([Statistiska centralbyrån, 2022](#)).

[Wier and Zucman \(2022\)](#) har även en nyare uppdatering för Sverige. I [figur 7](#) ser vi vart de flyttade vinsterna tar vägen. Den totala vinstflytten omfattar cirka 130 miljarder kronor årligen. Av dessa hamnar lejonparten i andra EU-länder, med cirka 40 miljarder i Irland, 30 miljarder i Luxemburg och drygt 20 miljarder i Nederländerna. Totalt hamnar endast 20 miljarder i länder utanför EU. Som en jämförelse låg svenska statens inkomster 2021 på cirka 1,1 biljoner kronor ([Ekonomistyrningsverket, 2022](#)). Om dessa 130 miljarder hade beskattats med 20,6 procent (rådande bolagsskatt) så hade skatteintäkterna ökat med cirka 25 miljarder kronor. Jämförelsevis låg utgifterna för areella näringar, landsbygd och

livsmedel i statsbudgeten 2021 på cirka 23 miljarder kronor ([Ekonomistyrningsverket, 2022](#)).

Figur 7: Vinstflytten från Sverige är omfattande



Grafen visar uppskattningar av vart vinster i Sverige slutligen hamnar. Siffrorna anges i miljarder kronor. Källa: [Wier and Zucman \(2022\)](#).

Kvantitativa uppskattningar på Sveriges skatteintäkter Det har gjorts olika uppskattningar för Sveriges del. När företagen väl börjar publicera sina landsvisa rapporter kommer förhoppningsvis dessa uppskattningar kunna förbättras. Tills dess får vi förlita oss på CBC och den mikrodata som redan finns i Sverige och andra länder.

Sammantaget skiljer sig uppskattningarna rejält mellan olika källor. Den svenska utredningen bedömer en modest ökning om 500 miljoner kronor. Detta beror på att svenska företag främst flyttar vinster till andra EU-länder, vilka i förekommande fall förväntas införa egna kvalificerade nationella tillägsskatter, Uppskattningar från [Baraké et al. \(2022\)](#) uppskattar dock intäkterna till 19 miljarder kronor (1,7 miljarder euro).

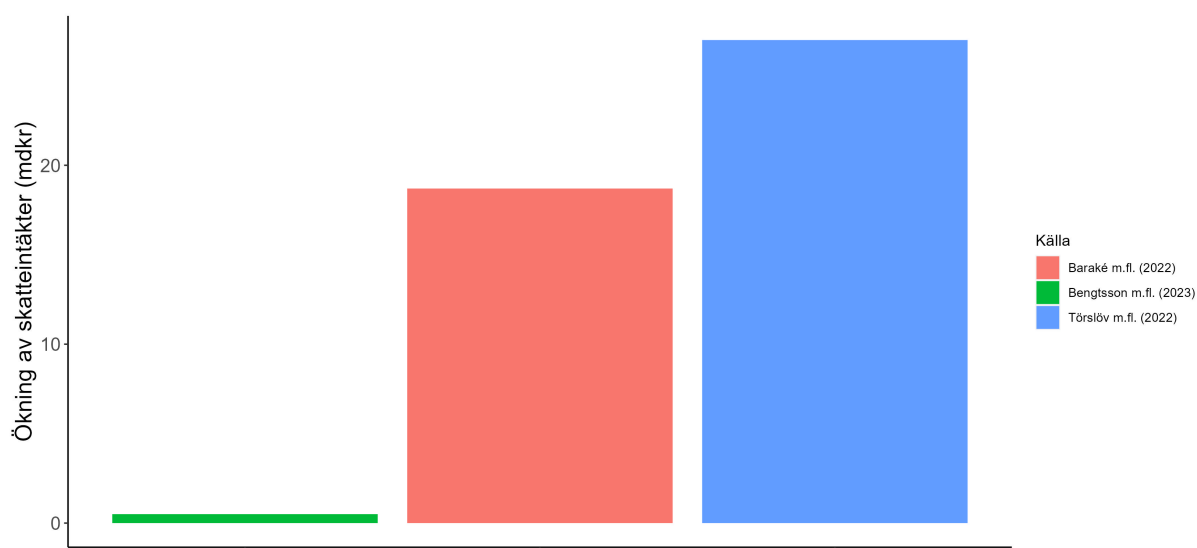
Uppskattningarna skiljer sig märkbart åt. Detta verkar bero på flera saker. För det första använder författarna olika underliggande data och antaganden. Detta leder till olika resultat om vart svenska företag flyttar sina vinster. För det andra uppskattar den svenska utredningen en långsiktig effekt, medan [Baraké et al. \(2022\)](#) uppskattar årsvisa effekter.

Den svenska utredningen bedömer att intäkterna kommer minska på sikt, ner till cirka en halv miljard kronor.

Vissa äldre studier uppskattade effekten till till nära 60 miljarder årligen. Detta baserades dock på de äldre reglerna utan kvalificerad tilläggsskatt. De nya reglerna om kvalificerad nationell tilläggsskatt gör att uppskattningarna antagligen bör revideras ner kraftigt. Detta beror på att eftersom svenska bolag framför allt flyttar vinster till andra EU-länder, och dessa förväntas införa egna nationella tilläggsskatter, så påverkas de nationella skatteintäkterna i Sverige främst av lågt beskattade bolag i Sverige, vilka är få, samt av dotterbolag i tredje land som inte har egna tilläggsskatter.

Jag samlar uppskattningarna i [figur 8](#). En slutsats av detta är att reglernas utformning spelar en avgörande roll för var intäkterna hamnar. Jag diskuterar olika skattningar mer utförligt i [avsnitt A.2](#).

Figur 8: Pelare två innebär troligen en liten ökning av Sveriges skatteintäkter



Grafen visar uppskattningar av vad Sverige skulle få i ökade intäkter från bolagsskatt under olika scenarier. Uppskattningarna anges i miljarder kronor, med växelkurserna 1 SEK = 11 euro samt 1 SEK = 10 dollar. Uppskattningarna kommer från Baraké et al. (2022); Tørsløv et al. (2022); Bengtsson et al. (2023)

Baraké et al. (2022)¹³ gör även uppskattningar för andra scenarier. Om inkomstinkludering hade varit huvudregeln uppskattar författarna att Sveriges skatteintäkter hade varierat

¹³I Online Appendix 1.

mellan 25 miljarder kronor (15 procent), 99 miljarder (25 procent) och 135 miljarder (30 procent).

7 Slutsatser

- Företag kan flytta vinster från länder med höga skatter till länder med låga skatter. Detta sker exempelvis genom att strategiskt använda regler om räntor och immateriella tillgångar inom koncerner.
- OECD uppskattar att denna skatteplanering gör att stater går miste om mellan en biljon och 2,4 biljoner kronor per år. Som en jämförelse låg svenska statens inkomster 2021 på cirka 1,1 biljoner kronor.
- För Sveriges del uppskattas vinster om drygt 100 miljarder kronor flyttas utomlands varje år. Dessa går främst till andra EU-länder. Om dessa hade beskattats i Sverige till nuvarande skattesats hade det ungefär motsvarat statens utgifter för areella näringar, landsbygd och livsmedel.
- För att minska den globala skattekonkurrensen föreslår OECD, G20 och EU att införa nya regler för beskattning av företag. Organisationerna vill införa ett golv för bolagsskatter genom att kräva att företag som betalar mindre än 15 procent i skatt i ett land beskattas i landet eller i moderbolagets hemland.
- Genom att enas om dessa nya regler kommer skatteparadis inte längre ha incitament att erbjuda låga skatter till multinationella företag, vilket beräknas öka de globala skatteintäkterna och minska trycket på länder att konkurrera med låga skatter.
- För Sveriges del förväntas effekten dock vara liten, eftersom andra EU-länder kommer beskatta vinsterna som flyttas från Sverige. Den svenska utredningen uppskattar att skatteintäkterna kommer att öka med cirka en halv miljard kronor årligen.
- Om reglerna hade sett annorlunda ut hade Sverige potentiellt kunnat beskatta betydligt större vinster, vissa uppskattningar landar på mellan mellan tjugo och hundra miljarder kronor i ökade skatteintäkter, särskilt vid 25 procent lägsta bolagsskatt.

Referenser

- Altshuler, R. and R. Hubbard (2003, February). The effect of the Tax Reform Act of 1986 on the location of assets in financial services firms. *Journal of Public Economics* 87, 109–127.
- Baraké, M., P.-E. Chouc, T. Neef, and G. Zucman (2022, August). Revenue Effects of the Global Minimum Tax Under Pillar Two. *Intertax* 50(Issue 10), 689–710.
- Baraké, M., T. Neef, P.-E. Chouc, and G. Zucman (2021). *Collecting the Tax Deficit of Multinational Companies - Simulations for the European Union*. Number Report No. 1 in EU Tax Observatory.
- Becker, J. and J. Englisch (2021, June). Implementing an international effective minimum tax in the EU.
- Beer, S. and J. Loeprick (2015, June). Profit shifting: Drivers of transfer (mis)pricing and the potential of countermeasures. *International Tax and Public Finance* 22(3), 426–451.
- Bengtsson, A., E. Annelund, C. Lindström, P. Nabavi, and M. Nordström (2023). En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. *Statens offentliga utredningar (SOU) 2023:6*.
- Bilicka, K. A. (2019, August). Comparing UK Tax Returns of Foreign Multinationals to Matched Domestic Firms. *American Economic Review* 109(8), 2921–2953.
- Blouin, J., H. Huizinga, L. Laeven, and G. Nicodème (2014). Thin Capitalization Rules and Multinational Firm Capital Structure.
- Blouin, J. and L. A. Robinson (2020, September). Double Counting Accounting: How Much Profit of Multinational Enterprises Is Really in Tax Havens?
- Clausing, K. A. (2020, May). How Big is Profit Shifting?

- Cobham, A. and P. Janský (2018). Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: Re-estimation and country results. *Journal of International Development* 30(2), 206–232.
- Cozmei, C. (2015, January). Is it any EU Corporate Income Tax Rate-Revenue Paradox? *Procedia Economics and Finance* 23, 818–827.
- Crouzet, N., J. C. Eberly, A. L. Eisfeldt, and D. Papanikolaou (2022). The Economics of Intangible Capital. *The Journal of Economic Perspectives* 36(3), 29–52.
- Dahlberg, M. (2019). *EU Och Svensk Företagsbeskattning*. SNS Förslag.
- Devereux, M. P., J. Vella, and H. Wardell-Burrus (2022, January). Pillar 2: Rule Order, Incentives, and Tax Competition.
- Dowd, T., P. Landefeld, and A. Moore (2017, April). Profit shifting of U.S. multinationals. *Journal of Public Economics* 148, 1–13.
- Egger, P. H. and G. Wamser (2015, September). The impact of controlled foreign company legislation on real investments abroad. A multi-dimensional regression discontinuity design. *Journal of Public Economics* 129, 77–91.
- Ekonomistyrningsverket (2022). Utfall för satens budget.
- Europeiska kommissionen (2015). A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action.
- Europeiska kommissionen (2022). Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT) – Call For Evidence For An Impact Assessment.
- Europeiska unionens råd (2003). RÅDETS DIREKTIV 2003/49/EG av den 3 juni 2003 om ett gemensamt system för beskattning av räntor och royalties som betalas mellan närstående bolag i olika medlemsstater. *Europeiska unionens officiella tidning* L 157/49.
- Europeiska unionens råd (2011). Rådets direktiv 2011/96/EU av den 30 november 2011 om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater. *Europeiska unionens officiella tidning* L 345/8.

- Europeiska unionens råd (2016). RÅDETS DIREKTIV (EU) 2016/ 1164 - av den 12 juli 2016 - om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion. *Europeiska unionens officiella tidning L 193/1*.
- Europeiska unionens råd (2022). RÅDETS DIREKTIV om säkerställande av en global minimiskattenivå för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner i unionen.
- Fall, J. and C. Hammarstedt (2022). Remiss av EU-kommissionens förslag till rådets direktiv om en global minimiskatt för multinationella företag inom EU, COM(2021) 823 final (Föreningen Svenskt Näringsliv / Näringslivets Skattedelegation).
- Garcia-Bernardo, J. and P. Janský (2022, January). Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide.
- Garcia-Bernardo, J., P. Janský, and T. Tørsløv (2021, December). Multinational corporations and tax havens: Evidence from country-by-country reporting. *International Tax and Public Finance* 28(6), 1519–1561.
- Garcia-Bernardo, J., P. Janský, and G. Zucman (2022, May). Did the Tax Cuts and Jobs Act Reduce Profit Shifting by US Multinational Companies?
- Guvenen, F., R. J. Mataloni, D. G. Rassier, and K. J. Ruhl (2022, June). Offshore Profit Shifting and Aggregate Measurement: Balance of Payments, Foreign Investment, Productivity, and the Labor Share. *American Economic Review* 112(6), 1848–1884.
- Hansson, Å. (2019). Skattepolitik på EU-nivå – samordna eller konkurrera? *Europapolitisk analys (Svenska institutet för europapolitiska studier)* 2019:1.
- Hansson, Å., K. Olofsdotter, and S. Thede (2018). Do Swedish multinationals pay less in taxes than domestic firms? *The World Economy* 41(2), 393–413.
- Heckemeyer, J. H. and M. Overesch (2017). Multinationals’ profit response to tax differentials: Effect size and shifting channels. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d’économique* 50(4), 965–994.

- Huizinga, H. and L. Laeven (2008, June). International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective. *Journal of Public Economics* 92(5), 1164–1182.
- IMF (2023). International Corporate Tax Reform. *IMF Policy Paper*.
- Janský, P. and M. Palanský (2019, October). Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment. *International Tax and Public Finance* 26(5), 1048–1103.
- Johannesen, N. (2022, August). The global minimum tax. *Journal of Public Economics* 212, 104709.
- Karkinsky, T. and N. Riedel (2012, September). Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms. *Journal of International Economics* 88(1), 176–185.
- Maffini, G. and S. Mokkalas (2011). Profit Shifting and Measured Productivity of Multinational Firms*. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 73(1), 1–20.
- OECD (2013). *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. OECD.
- OECD (2014). Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy | READ online. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy_9789264218789-en.
- OECD (2020). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment*.
- OECD (2021, December). *Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD.
- OECD (2021). *Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. OECD.
- OECD (2022). Safe Harbours and Penalty Relief: Global Anti-Base Erosion Rules (Pillar Two). *OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD*.

- OECD (2023a). Corporate Tax Revenues.
- OECD (2023b). Statutory Corporate Income Tax Rates.
- OECD (2023c). Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two). *OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*.
- Olbert, M. (2019). Real Effects of Private Country-by-Country Disclosure.
- Statistiska centralbyrån (2022). Hälsa- och sjukvårdens andel av BNP var 11,5 procent 2020.
- Statistiska centralbyrån (2023a). *Företagens Utgifter För IT*.
- Statistiska centralbyrån (2023b). *Konsumentprisindex (KPI)*.
- Tillväxtanalys (2020). Utländska företag 2020. *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Statistik 2022:03*.
- Tillväxtanalys (2022). Svenska koncerner med dotterbolag i utlandet 2020. *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Statistik 2022:05*.
- Tørsløv, T., L. Wier, and G. Zucman (2022). The Missing Profits of Nations. *The Review of Economic Studies* (0), 1–36.
- UNCTAD (2022, July). *World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Investment*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) World Investment Report (WIR). United Nations.
- Vella, J., M. P. Devereux, and H. Wardell-Burrus (2022, August). Pillar 2’s Impact on Tax Competition.
- Wier, L. and G. Zucman (2022). Global profit shifting, 1975–2019. *WIDER WP*.

A Bilagor

A.1 Andra åtgärder från EU

EU har byggt ut samordningen på skatteområdet steg för steg. Från början fanns bara reglerna om statsstöd, därefter har regler om räntor och utdelningar inom koncerner reglerats, samtidigt som unionen tagit krafttag mot aggressiv skatteplanering.

EU har inför en rad åtgärder inom beskattning de senaste åren. Här följer en översikt av de viktigaste ([Dahlberg, 2019](#); [Becker and Englisch, 2021](#)).

Allmänt EU-rätten begränsar medlemsstaternas möjlighet att utforma beskattningen av företag. I synnerhet begränsas den av principerna om fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital ([Dahlberg, 2019](#)). Länder inte utan vidare gynna företag från det egna landet, till förmån för företag från andra EU-länder. Samtidigt får länder införa vissa begränsningar (indirekt diskriminering) i vissa fall, exempelvis för att hindra skatteflykt. Kostnaderna för företagen måste dock vägas mot den tänkta nyttan för staterna. Vidare får länder inte gynna enskilda företag om det kan ha negativa konsekvenser för konkurrensen på den inre marknaden. Detta kan exempelvis handla om skatteamnesti, internprissättning eller förmånliga regler av- och nedskrivningar.

Europeiska kommissionens nya färdriktning 2015 Europeiska kommissionen presenterade en ny färdriktning för unionen år 2015 angående harmonisering av företagsbeskattning ([Europeiska kommissionen, 2015](#)). Den nya färdriktningen har fyra övergripande syften, vilka delvis knyter an till OECD och G20:s arbete,

- skapa en tätare koppling mellan var företagets värde skapas och var beskattningen sedan sker,
- göra det enklare för stater att uppskatta värdet av den ekonomiska aktiviteten i

landet,

- skapa ett mer konkurrenskraftigt och företagsvänligt skatteklimat,
- skydda den inre marknaden och stärk EU:s position gentemot utländska aktörer i skattefrågor.

För att genomföra detta pekar man ut en rad utvecklingsområden:

- Införa en gemensamt sätt att beräkna basen för bolagsskatt ("Common Consolidated Corporate Tax Base", CCCTB): Europeiska kommissionen vill göra det enklare för multinationella företag att redovisa skatt i EU, samtidigt som man vill göra det svårare att gömma vinster genom att använda klyphål i regelverken.
- Säkra att vinster beskattas där företagens värde uppstår: Europeiska kommissionen vill att företag som skapar värde i EU också ska beskatta värdet där. Detta handlar bland annat om CCCTB och nya regler för internprissättning
- Förbättra för företag: Det ska bli enklare att redovisa skatt, enklare att flytta vinster till det EU-land där de hör hemma samt enklare att hantera dubbelbeskattning.
- Öka transparensen: Öka samverkan mellan EU-ländernas skattemyndigheter samt skapa ett gemensamt förhållningssätt mot utländska länder som inte vill samverka kring skattefrågor. I detta arbete ingår exempelvis en svart lista över icke-samarbetsvilliga stater, ökade redovisningskrav samt nya krav om landsvis rapportering om skattebetalningar.
- Övriga åtgärder: Man vill även öka EU-ländernas samordning kring skatterevision samt skapa gemensamma ramar kring vad som är osund skattekonkurrens med mera.

Skatteflyktsdirektivet EU-länderna måste sedan 2019 införa vissa åtgärder för att hindra skatteplanering. Detta ramverk kallas för Skatteflyktsdirektivet" ([Europeiska unionens](#)

råd, 2016). Direktivet inför en rad nya åtgärder som ska begränsa aggressiv skatteplanering. Här kommer en översikt:

- Rängebegränsningsregel: För att hindra koncerner från att dölja vinster genom mycket höga räntekostnader ska dessa endast få dras av upp till 30 procent av vinst före räntor, skatt, av- och nedskrivningar (EBITDA).
- Utflyttningsbeskattning: Ett företag ska beskattas direkt när de flyttar tillgångar om det nya landet inte skulle ta ut någon skatt alls för vinster kopplade till tillgångarna.
- Allmän regel mot missbruk: Om ett företag har ett upplägg vars främsta syfte är att undvika skatt enligt en viss regel så ska medlemslandet justera för detta.
- Regel om kontrollerade utländska bolag ("Controlled Foreign Corporation", CFC): Om ett dotterbolag är utländskt ägt och inkomsterna inte skulle beskattas i moderbolagets hemland så kan dotterbolagets land ta ut viss skatt.
- Hybrida mismatchningar: Om ett företag använder vissa finansiella instrument som gör att kostnaderna får dras av två gånger eller vinster inte tas upp någonstans, så ska länderna se till att beskattningen sker endast en gång.

Moder- och dotterbolagsdirektivet Moder- och dotterbolagsdirektivet ([Europeiska unionens råd, 2011](#)) reglerar hur utdelningar ska beskattas inom koncerner i EU. För bolag som är minst tio procent ägda i ett annat EU-land ska utdelningen till moderbolag vara avdragsgillt medan moderbolaget inte ska utsättas för dubbelbeskattning.

Ränte- och royaltydirektivet Ränte- och royaltydirektivet ([Europeiska unionens råd, 2003](#)) reglerar hur räntor och royalties ska beskattas inom EU. För bolag som är minst 25 procent ägda införs särskilda regler för att undvika kedjebeskattnings inom unionen.

Business in Europe: Framework for Income Taxation Europeiska kommissionen gick under 2022 ut med ett nytt initiativ, Business in Europe: Framework for Income

Taxation (BEFIT)". Syftet är att införa en gemensam metod för att beräkna skattebasen för företagsvinster, vissa förändringar hur vinster ska fördelas mellan länder och minska administrativa kostnader för företagen ([Europeiska kommissionen, 2022](#)).

A.2 Hur skulle Sveriges bolagsskatteintäkter påverkas av pelare två?

Den svenska utredningen uppskattar att 12 000 koncernenheter, varav 124 moderföretag kommer att påverkas av förändringarna år 2020. Ökade skatteintäkter kan komma från huvudregeln eller kompletteringsregeln. För svenska enheter tror man att intäkterna kommer att vara försumbara, då det inte verkar finnas betydande skillnader mellan gällande regler och de nya reglerna, vilket medför att de svenska moderföretagen redan betalar minst femton procents skatt. Vad gäller då enheter i utlandet? Utredningen antar att andra EU-länder kommer införa egna nationella tilläggsskatter, vilket gör att skatterna från utlandet på sikt kommer vara ganska små.

Utredningen uppskattar att skatterna hade ökat med mellan 10 och 30 miljarder kronor 2016–2019. Enligt en annan skattning tror de snarare att siffrorna hade legat på tio miljarder fram till 2019. På sikt tror man snarare att intäkterna ligger på cirka 0,5 miljarder kronor. Slutligen finns kompletteringsregeln, vilken berör cirka 8 000 enheter som är utländska dotterbolag. Dessa förväntas dock beskattas i sina hemländer, vilket gör att de statiska intäkterna enbart blir 0,02 miljarder kronor. Sammantaget tror man att den varaktiga effekten innebär ökade skatteintäkter om cirka 500 miljoner kronor årligen. Författarna pekar dock på att siffrorna är behäftade med stor osäkerhet.

En studie av [Baraké et al. \(2021\)](#) uppskattar hur mycket pengar olika länder kan tjäna på att införa en minimiskatt.¹⁴ De använde många olika datakällor, inklusive information från enskilda företag och OECD:s landsvisa rapportering. I ett huvudscenario uppskattar de hur mycket pengar som skulle samlas in av olika länder om minimiskatten var 25 procent

¹⁴Här använder jag de ursprungliga enheterna för att underlätta läsningen för den intresserade läsaren.

globalt. För Sveriges del skulle det betyda att landet skulle få in 5,3 miljarder euro, vilket motsvarar cirka nio procent av landets utgifter för hälso- och sjukvård. Skatteintäkterna skulle främst komma från länder inom EU (tre miljarder), delvis från länder som klassas som skatteparadis (1,6 miljarder) samt en liten del från företag i Sverige (0,7 miljarder). Med andra ord uppskattar de också att merparten kommer från länder som inte är skatteparadis.

Vidare visar författarna att skatteeffekterna för Sveriges del inte skulle skilja sig nämnvärt om samordningen enbart skedde inom EU, även då skulle Sverige få in cirka 5,3 miljarder euro. Med andra ord flyttar svenska företag lite vinster till länder utanför EU. Slutligen visar författarna att Sverige skulle tjäna mer än dubbelt på en minimiskatt om 30 procent jämfört med en på 15 procent. Märk väl att detta är oaktat eventuella beteendeeffekter.

[Baraké et al. \(2022\)](#) använder en liknande metod som ovan. Först diskuterar författarna effekten under olika substansavdrag. De visar uppskattningar (med 15 procents skatt) med noll i avdrag, åtta procent av materiella tillgångar och tio procent av arbetskostnader samt med fem procent av vardera. Detta spelar en viss roll för Sveriges del: i det första scenariet skulle Sverige få in 2,7 miljarder euro, 2 miljarder i det andra och 2,3 miljarder i det sista.

Vidare jämför författarna ett scenario med och utan nationella tilläggsskatter. För Sveriges del uppskattar man skatteintäkterna till 2,3 miljarder euro under de vanliga reglerna och till 1,7 miljarder under nationella tilläggsskatter. AV de 2,4 miljarderna kommer 2,2 från länder som inte är skatteparadis och 0,1 från Sverige.

För EU som helhet är skillnaden mellan inkomstinkludering och tilläggsskatt (55,2 mot 54,1 miljarder euro). Vidare uppskattar man att de svenska intäkterna om 2,3 miljarder utförs av 2,2 från länder som inte är skatteparadis och en från länder som är det.

[Tørsløv et al. \(2022\)](#) gör en uppskattning av hur mycket skatteintäkter Sverige skulle få in om all vinstflytt hade beskattats med vanlig svensk bolagsskatt. Författarna får då en uppskattning om 2,7 miljarder dollar.