
451

Nya skatter i den finansiella sektorn

AV HANS LINDBERG & ULRIKA HANSSON

I. INLEDNING

I Sverige saknas i princip särskilda skatter som enbart tas ut av finansiella företag, även om vissa särordningar inom befintliga skatteslag existerar. En statlig utredning har dock nyligen lagt fram ett förslag om Skatt på finansiell verksamhet (SOU 2016:76). Dessutom föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2017 vissa ränteavdragsförbud i inkomstskattelagen (1999:1299, IL) för företag i den finansiella sektorn inklusive försäkringsföretag som lyder under regulatoriska krav på särskild kapitaltäckning. I denna artikel granskar vi dessa aktuella förslag på skatteområdet för den finansiella sektorn och de underlag som ligger till grund för besluten och synar förslagens förenlighet med kraven på ett neutralt, likformigt och rättvist skattesystem, en central målsättning i 1990 års stora skattereform. De avsteg som har gjorts från principen har motiverats framför allt utifrån teorin om optimal beskattning.

2. SÄRSKILDA SKATTER FÖR FÖRETAG I FINANSSEKTORN

Särskilda skatter för den finansiella sektorn har införts eller diskuterats i en del länder sedan den stora finanskrisen 2007–2009, bland annat mot bakgrund av de statliga stöd som infördes med anledning av krisen, men också kopplat till risktagande. Utformning och omfattning av dessa stöd såg vid den aktuella tidpunkten dock olika ut i olika länder. I Sverige var bankernas motståndskraft relativt god. Till följd av den akuta brist på likviditet som uppstod på de finansiella marknaderna erbjöds emellertid de svenska bankerna en möjlighet att ansöka om särskilda statliga garantier. Erbjudandet kom att nyttjas i mycket begränsad utsträckning och staten genererade ett överskott från de garantiprovisioner som togs ut.¹

För att hålla tillbaka risktagandet var en extra beskattning, vid sidan av krav på högre kapitaltäckning, högre likviditetskrav och mycket annan reglering av branschen, en idé som bland annat fördes fram av den Internationella valutafonden (IMF) i en rapport till G20-mötet 2010. IMF diskuterar olika former för vad man kallar ”*financial activities tax*” (FAT), skatter som är tänkta att tas ut på produktionen i finansiella företag på en kombination av baserna lönekostnad och vinst (FAT₁, FAT₂ eller FAT₃). IMF lyfte även frågan om en FAT som kompensation för länders befintliga undantag för mervärdesskatt på finansiella tjänster som ett skäl för ökad beskattning.

Det sistnämnda skälet – en kompensation för utebliven momsbeskattning – plockades upp av EU-kommissionen i samband med de diskussioner som fördes inom EU parallellt med diskussionerna inom G20 i kölvattnet av finanskrisen. Inom EU tillämpas ett gemensamt mervärdesskattesystem som regleras i mervärdesskattedirektivet (2006/112/EG). Enligt momsdirektivet ska EU-länderna undanta finansiella tjänster från moms och skälet är att det ansetts svårt att fastställa ett korrekt beskattningsunderlag för dessa tjänster för momsändamål. EU-kommissionen gjorde beräkningar på hur mycket momsintäkter länderna går miste om på grund av det befintliga undantaget. Åtgärden som föreslogs av EU-kommissionen var dock inte att gå fram med förslag på ett slopande av undantaget. Svaret blev istället ett förslag på en ”*financial transaction tax*” (FTT), en transaktionsskatt på omsättning av värdepapper.

1. Ekonomerna Daniel Barr och Hanna Pierrou har analyserat de statliga insatser som sattes in under krisen och konstaterar att skattebetalarna tjänat i storleksordningen 12 miljarder kronor på det bankstödspaket som sjösattes 2008 och 2009. Se artikeln *Vad blev notan för statens bankstöd under finanskrisen 2008–09?* i Ekonomisk debatt nr 8/2015.

Sverige ställde sig inte bakom förslaget. Elva EU-länder valde att gå vidare med en FTT i form av så kallad fördjupad samverkan. Efter drygt tre års förhandlingar i denna mindre grupp medlemsstater saknas fortfarande en solid överenskommelse om utformning och tillämpningsområde för skatten. En medlemsstat, Estland, har valt att lämna gruppen.

Den svenska regeringen har istället låtit utreda en särskild skatt på lönesumman i företag som tillhandahåller momsbefriade finansiella tjänster eller försäkringstjänster, motsvarande den s.k. *lønsumsafgift* som tillämpas i Danmark på verksamhet som bedriver momsfri verksamhet. Regeringen har också lagt fram ett förslag om slopad avdragsrätt för ränta på sådana efterställda skulder vilka får ingå i kapitalbasen för finansiella företag och försäkringsföretag. Skälet här är dels offentligfinansiellt, dels en önskan att skapa ökad neutralitet i beskattningen mellan finansieringen med eget kapital respektive lånat kapital, ledorden i företagsstatistikens betänkande *Neutral bolagsskatt* (SOU 2014:40).

3. AVDRAGSFÖRBUD PÅ RÄNTA PÅ EFTERSTÄLLDA SKULDER

Det finns idag i princip inga specialregler i inkomstskattelagen (1999:1299, IL) för företag i finanssektorn, beskattningen är enhetlig och likformig i enlighet med de principer som låg till grund för 1990 års skattereform. Reformens målsättning var breda skattebaser och lägre skattesatser och lika skatteregler för alla, oberoende av bransch, företagsform m.m. Finansiella företag tillämpar därför samma skatteregler som gäller för företag i andra branscher, även om vissa regler i inkomstskattelagen får särskilda konsekvenser för finansiella företag på grund av särskilda tillgångar i verksamheten, t.ex. behandlingen av lager av värdepapper. Vissa specialregler finns dock för försäkringsföretag i 39 kap. IL. Livförsäkringsföretag ska t.ex. inte betala inkomstskatt på inkomster som hänför sig till tillgångar och skulder som förvaltas för försäkringstagarnas räkning eller influtna premier, och utgifter som hänför sig till sådana inkomster och premier får inte dras av. Livförsäkringsföretag ska istället erlägga en avkastningsskatt vilken beräknas med utgångspunkt från ett särskilt definierat kapitalunderlag enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.

3.1 AVSTEG FRÅN LIKFORMIG BOLAGSBESKATTNING

Ett väsentligt avsteg från denna likformiga bolagsbeskattning för olika sektorer i näringslivet sker genom det förslag som har lagts av regeringen om att slopa avdragsrätten för ränta på sådana efterställda skulder som får ingå i kapitalbasen vid tillämpning av regelverket om kapitaltäckning. I budgetpropositionen (prop. 2016/17:1) föreslår regeringen att företag som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, inte får dra av ränteutgifter på efterställda skulder som får ingå i kapitalbasen vid tillämpning av den förordningen. Motsvarande bestämmelse ska gälla för ränta som betalas på efterställda skulder som får ingå i kapitalbasen för svenska och utländska försäkringsföretag på vissa villkor. Företag som omfattas av ränteavdragsbegränsningarna är banker och andra kreditinstitut, värdepappersbolag, betalningsinstitut, vissa fondbolag, försäkringsaktiebolag, ömsesidiga försäkringsföretag, m.fl.

Det kan riktas flera starka ekonomiska och rättsliga invändningar mot förslaget.

I ekonomiskt hänseende är förslaget kontraproduktivt i förhållande till annan reglering vars syfte är att stärka upp bankers och andra finansiella företags kapitalbas för att skapa robusta och motståndskraftiga finansiella företag som bidrar till att upprätthålla finansiell stabilitet. Nedskrivningsbara skulder och efterställda skulder är viktiga finansiella instrument för att skattebetalare i framtiden ska slippa stå kostnaden om finansiella institut får ekonomiska problem.

I rättsligt hänseende blir tillämpningsområdet för ränteavdragsförbudet med den utformning förslaget har, svårt att förutse och därmed blir reglerna rättsosäkra. Osäkerheten är kopplad till att man på det regulatoriska området inom EU ännu inte landat i tydliga definitioner av de instrument som ska få ingå i kapitalbasen för finansiella företag mot bakgrund av EU:s genomförande av Financial Stability Boards internationella standard för förlustabsorberande kapacitet hos globalt systemviktiga banker (den s.k. TLAC). Detta är också sammankopplat med utformningen av minimikravet på nedskrivningsbara skulder (s.k. MREL) som följer av EU:s krishanteringsdirektiv. Därutöver väljer regeringen en dynamisk hänvisningsmetod vilken innebär att hänvisningen till tillsynsförordningen ska gälla i vid varje tidpunkt gällande lydelse eftersom lagstiftaren med detta inte behöver ta ställning till om ändring behöver göras i nationell lagstiftning om EU-rättslig lagstiftning ändras. Flera remissinstanser, bland dessa flera myndigheter, förordar en

statisk hänvisningsteknik på grund av osäkerheten kring just definitionen av instrumenten i fråga. Förutsebarheten i regleringen – vilken på skatteområdet är särskilt viktig då stora belopp kan stå på spel – blir med detta begränsad för den som omfattas av avdragsförbudet.

3.2 SELEKTIV SÄRBEHANDLING

Förslaget är snedvridande till fördel för företag som *inte* omfattas av särskilda kapitalkrav och vilka därför har rätt att dra av ränta på, i förekommande fall, upptagande av efterställda skulder i verksamheten. Reglerna får anses diskriminera finansiella företag i förhållande till andra sektorer i näringslivet och frågan uppstår om en dylik negativ särbehandling kan anses utgöra ett selektivt statsstöd åt sektorer som fortfarande åtnjuter full avdragsrätt för sina räntekostnader, oberoende av vilka slags skuldinstrument som innehas. Regeringen åberopar som skäl till avdragsförbudet, vid sidan av offentligfinansiella skäl, att förslaget ökar neutraliteten mellan finansiering med eget kapital och finansiering med efterställda skulder som får ingå i kapitalbasen vid tillämpning av tillsynsförordningen och Solvens II-direktiven. En sådan eftersträvanvärd neutralitet blir dock felriktad i förhållande till företag vars insatsvara är pengar och vars operationella verksamhet bygger på att ränta tas ut och ränta erläggs i verksamheten. Dessutom bryter man mot symetrin i skattesystemet.

4. FÖRSLAGET OM FINANSIELL VERKSAMHETSSKATT, SOU 2016:76

4.1 UTGÅNGSPUNKT

Utgångspunkten för den statliga utredningens arbete har varit att analysera storleken på den skattefördel som finansiella företag antas ha på grund av mervärdesskattebefrielsen. Utredningen har dock inte närmare analyserat skattefordelens storlek utan istället fokuserat på statens skattebortfall till följd av momsbefrielsen. Statens skattebortfall, dvs. den skatt som staten skulle ha fått in om finansiella tjänster och försäkringstjänster hade varit momsbelagda, ligger till grund för utredningens förslag på skattebas och skattesats. Utredningen har med sitt metodval för beräkningen kommit fram till ett skattebortfall motsvarande 18,3 miljarder för 2013. Uppräknat med prisutveckling uppgår beloppet till 19,1 miljarder år 2018, det år skatten är tänkt att träda i kraft.

Utredningen har landat i att skattebasen ska utgöra de finansiella företagens *lönekostnader* och inte vinst. Skälet anges vara svårigheter att finna lämpliga mått på vinst för olika skattskyldiga och att en differentiering då skulle bli nödvändig, vilken kan riskera att hamna i konflikt med EU:s statsstödsregler. Skatten ska enligt förslaget tas ut på samma underlag som arbetsgivaravgifterna. För att helt kompensera för statens skattebortfall konstaterar utredningen att en finansiell verksamhetsskatt skulle behöva uppgå till 40 procent av lönesumman. Utredningen har dock med hänsyn till att olika konsumentgrupper påverkas olika mycket av skatten samt de effekter som kan uppstå vid gränsöverskridande handel, etc., valt att föreslå en skatt om 15 procent på lönesumman. Baserat på en genomsnittslön för bankanställda på drygt 400 000 kronor per år skulle alltså finansiell verksamhetsskatt utgå med cirka 60 000 kronor per anställd.

4.2 SKATTSKYLDIG TILL FINANSIELL VERKSAMHETSSKATT

Finansiell verksamhetsskatt ska tas ut oberoende av vem som omsätter de momsbefriade finansiella tjänsterna och oberoende av företagsform. Skattskyldig kan således bli en icke-finansiell enskild näringsverksamhet, delägare i handelsbolag, banker, industriföretag, detaljhandeln, försäkringsföretag, etc. Det avgörande är om företaget omsätter undantagna finansiella tjänster (skattskyldighet från första kronan, inget tröskelvärde föreslås) och är skyldigt att betala sociala avgifter (arbetsgivaravgifter eller egenavgifter). Det betyder i praktiken att en sakförsäkring eller en avbetalningskredit som förmedlas av detaljhandeln, t.ex. vid inköp av en dator, kan utlösa finansiell verksamhetsskatt hos handlaren. Den enda som föreslås bli befriad från skatt är Riksbanken.

4.3 IMPORT AV FINANSIELLA TJÄNSTER SKA OCKSÅ BESKATTAS

Om finansiella tjänster köps in från utlandet ska också skatt betalas. I dessa fall är det förvärvaren som ska betala skatten, på samma vis som en mervärdesskatt hade betalats i Sverige om den finansiella tjänsten hade köpts in av ett företag här i landet från ett utländskt företag (beskattningsbar person). Här avgör således mervärdesskattelagens principer om omsättningsland. Däremot ska ingen finansiell verksamhetsskatt betalas om privatkonsumenter köper finansiella tjänster från utlandet eftersom dessa i mervärdesskattehänseende anses omsatta där säljaren är etablerad.

4.4 BESKATTNINGСУNDERLAGET

Beskattningsunderlaget ska utgöra den skattskyldiges under beskattningens år sammanräknade lönekostnader. Om den skattskyldige kan visa att endast en del av lönekostnaderna är hänförliga till omsättning som har undantagits från mervärdesskatt får beskattningsunderlaget istället bestämmas genom uppdelning efter skälig grund. Utredningen har i denna del tänkt sig att uppdelning av lönekostnaderna ska kunna göras med samma metod som idag används av finansiella företag när de gör beräkningar av sin avdragsgilla del av den ingående momsen på inköp till verksamheten. Här ska alltså skälig grund ha samma innebörd som i mervärdesskattesystemet. Det betyder att företagen får använda sig av lämpliga fördelningsnycklar. Utredningens exempel på fördelning av löneunderlaget bygger till övervägande del på en bedömning med hjälp av omsättning och dess fördelning på skattepliktig respektive moms-befriad dito.

4.5 SKATTEFÖRFARANDET SAMT AVDRAGSRÄTT FÖR INKOMSTSKATTEÄNDAMÅL

Utredningen föreslår att skatteförfarandelagen tillämpas för skatteförfarandet. Vidare föreslås att underlag för uttagande av skatten redovisas i den årliga inkomstdeklarationen och att skatten ska inkluderas i preliminärskatteförfarandet.

Skatten ska enligt förslaget inte vara avdragsgill i inkomstskattehänseende. Skatten är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2018.

4.6 SKATTENEUTRALITET OCH LIKFORMIG BESKATTNING

Vid en jämförelse med den danska lønsumsafgiften kan konstateras att den danska skatten skiljer sig från det svenska förslaget på ett par avgörande punkter. Den danska skatten tillkom som ett led i en skatteväxling när en rad konkurrenssnedvridande avgifter för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen ersattes av ett generellt så kallat *arbejdsmarkedsbidrag* (Ambi) i samband med skattereformer åren 1988–1992. Nivån på avgiftsuttaget förblev i stort sett detsamma. Ungefär samtidigt sänktes bolagsskattesatsen i Danmark från 50 procent till 40 procent och detta ansågs särskilt gynna finansiella företag vilka inte i samma utsträckning som andra företag träffades av den basbreddning som gjordes och som skulle finansiera skattesänkningen (framför allt avskrivningsregler). Som en kompensation för detta infördes den första lønsumsafgiften enbart för

den finansiella sektorn. Ambin, som hade drag av en momsbeskattning, föll på grund av detta i EU-domstolen (EU-länderna får endast ha ett gemensamt moms-system inom EU) och ersattes av en bred lönsumsafgift för i princip all momsbefriad verksamhet. Här befinner sig Danmark idag. Lönsumsafgiften tas ut på lite olika sätt beroende på i vilken kategori företagen hamnar. Finansiella företag har en egen kategori och betalar lönsumsafgift endast på lönekostnader. I gengäld är skattesatsen högre än för annan momsbefriad verksamhet.

Den svenska finansiella verksamhetsskatten är en ren skattehöjning och ingår alltså inte som något led i en skatteväxling. Den drabbar i synnerhet den finansiella sektorn eftersom det är den sektorn som har störst omsättning momsbefriade finansiella tjänster. Önskemålet är att kompensera staten för det skattebortfall som uppstår på grund av momsbefrielsen.

Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att det finns fler sektorer som är momsbefriade, inte minst fastighetssektorn. En särskild finansiell verksamhetsskatt med målsättningen att endast täcka en del av statens skattebortfall på grund av existerande momsundantag förefaller diskriminerande och kan anses leda till en fördel för andra verksamheter som inte omfattas av skatten. Genom detta skulle en sådan ordning kunna utgöra ett otillåtet statsstöd för de verksamheter som slipper betala skatten. Det ligger nära till hands att anse att annan momsbefriad verksamhet i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i samma situation som den momsbefriade finanssektorn (fastighetsområdet, hälso- och sjukvård, utbildning, m.m.). Därför bör lagstiftaren fundera en omgång till över en särordning som så tydligt avviker från målsättningen med en generell och likformig beskattningsordning för finansiella företag och all annan näringsverksamhet.

4.7 KONSEKVENSER AV MOMSUNDANTAGET FÖR FINANSIELLA TJÄNSTER

Vid all ingripande lagstiftning är det viktigt att förslagens konsekvenser analyseras ingående. Annars brister beslutsunderlaget. Extra angeläget är detta när förslaget rör införandet av en ny skatt, vilken kan få påtagliga samhällsekonomiska effekter.

Utredningens konsekvensanalys uppvisar ett antal brister. Detta blir tydligt vid jämförelse med en studie av skattens konsekvenser som Svenska Bankföreningen har låtit konsultföretaget Copenhagen Economics (CE) göra. CE har räknat på effekterna av att finansiella tjänster är

undantagna från moms, och konsekvenserna av att introducera en särskild löneskatt för banker och andra finansiella företag.

Eftersom moms är en skatt på slutlig konsumtion är det primärt slutkonsumenten som får en skattefördel av momsundantaget för finansiella tjänster. En fördel för företagen skulle kunna vara att man volymmässigt skulle sälja mer på grund av att priset inte behöver belastas med en moms. Några sådana beräkningar har dock utredningen inte gjort. Samtidigt är undantaget till *nackdel* för kunder till finansiella företag om kunderna har avdragsrätt för moms eftersom det ligger en dold moms i priset på de finansiella tjänsterna vilken inte kan dras av hos dessa kunder. Priset ökar därför för momspliktiga kunder till finansiella företag. Den dolda momsen i priset förs över till nästa led i produktions- och distributionskedjan.

När Copenhagen Economics summerar effekten av att ett högre pris på finansiella tjänster minskar efterfrågan på finansiella tjänster och att finansiella tjänster i större omfattning än idag kommer att produceras utanför Sverige, kommer man till slutsatsen att mellan 3 700 och 7 200 jobb kan försvinna enbart i banksektorn. Om man också inkluderar försäkringssektorn och andra producenter av finansiella tjänster ökar siffran till att bli uppemot 16 000 jobb.

I förhållande till ovanstående beräkningar, gjorda i enlighet med vedertagna och forskningsbaserade beräkningsmetoder, skiljer utredningens dito ut sig. Ett vederhäftigt beslutsunderlag med korrekt beskrivna förutsättningar (t.ex. angående skattefördelar i utgångsläget) och en bred analys av konsekvenser av förslaget är mycket viktigt och bidrar till den viktiga bedömningen av om nya skatter kan rättfärdigas. Eftersom det föreligger så pass stora skillnader mellan den analys – både vad gäller utgångsläget och förslaget effekter – som utredningen har gjort och den som Copenhagen Economics har gjort, är det befogat att resa frågan om utredningens konsekvensanalys håller måttet.

5. AVSLUTANDE KOMMENTAR

När det svenska skattesystemet gjordes om från grunden vid den stora skattereformen som ägde rum i början av 1990-talet rådde bred enighet kring att utformningen av systemet skulle präglas av likformighet och neutralitet. De eventuella avsteg som görs från dessa principer skulle enligt vår uppfattning kunna motiveras i särskilda fall i enlighet med teorin om optimal beskattning.

I artikeln beskrivs planerade skatteförändringar som innebär tydliga brott mot principerna om likformighet och neutralitet, och detta görs utifrån otydliga syften och på bristfälligt beslutsunderlag. Vi anser att detta utgör tunga skäl till att avstå från att införa dessa skatter. Åtminstone bör det, innan beslut fattas att införa dessa åtgärder, föras en grundlig diskussion om vilka principer som ska ligga till grund för vårt skattesystem. Vill vi värna de principer som ska präglade ett rättvist och likformigt skattesystem eller ska dessa principer överges? Det är rimligt att man från regeringens och lagstiftarens sida för en sådan grundlig diskussion, innan man på ett så flagrant sätt överger de bärande principer som har varit en ledstjärna för skattereglerna i snart trettio år.

Hans Lindberg är VD för Svenska Bankföreningen. Ulrika Hansson är skatteansvarig på Svenska Bankföreningen.