

2017-02-15

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Skatt på finansiell verksamhet, SOU 2016:76

Bankföreningen avstyrker förslaget att införa en särskild skatt på lönesumma i verksamhet som omsätter mervärdesskattebefriade finansiella tjänster och försäkrings-tjänster.

- Bankföreningens medlemmar möter en hårdnande konkurrens på lokala och internationella marknader och skattereglernas utformning och skatternas nivåer har stor betydelse för möjligheterna att konkurrera på lika villkor.
- Skatten är inte rättvis. Finansiella tjänster ska vara momsbefriade enligt EU-rätten och andra branscher, som också är momsbefriade, slipper särskild skatt.
- En särskild skatt på löner ökar kostnaden för anställda i Sverige och leder till utflyttning av jobb till länder med lägre löner. Beräkningar visar att totalt 16 000 jobb kan försvinna inom den svenska finanssektorn.
- Skatten driver på utvecklingen mot mindre personlig service och färre bankkontor, vilket slår hårt mot bankernas kunder. Kunder i områden utanför storstadsregionerna blir extra utsatta när bankkontor drar ner eller dras in.
- Skatten tas ut på en rörlig skattebas vilket medför att intäkterna från skatten snabbt urholkas samtidigt som den får negativ påverkan på sysselsättningen i landet.

Sammanfattning av Bankföreningens invändningar mot införandet av skatten samt tekniska synpunkter på förslagets utformning

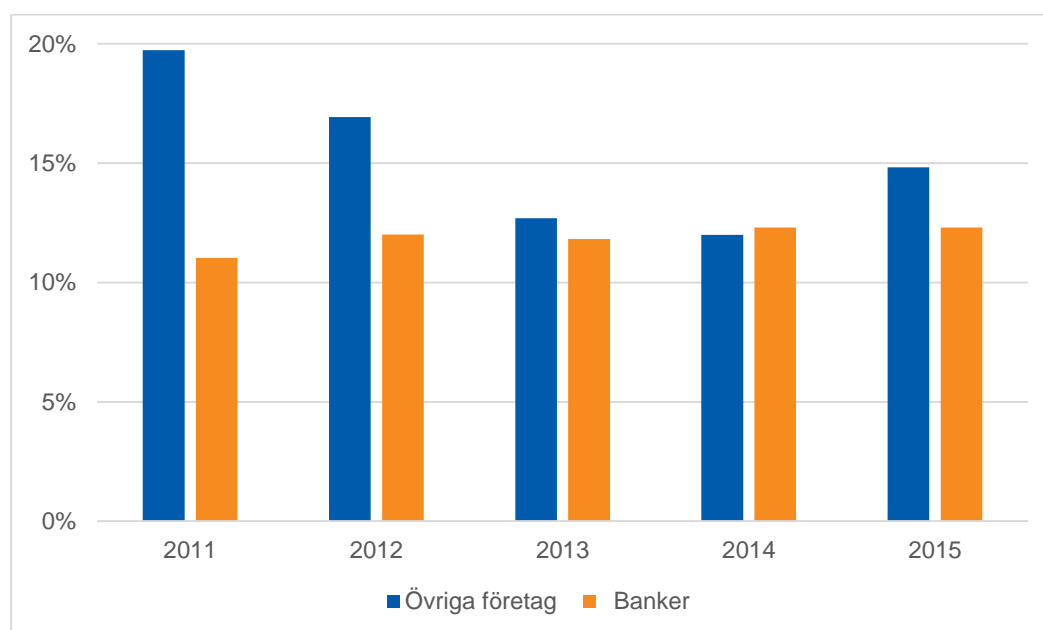
- Bankföreningen anser att en särskild skatt på finanssektorn, med motiveringen att sektorn är befriad från mervärdesskatt, inte kan rättfärdigas. Undantaget från mervärdesskatt har sin grund i gemensam EU-rätt på mervärdesskatteområdet och samma undantag gäller således inom hela EU.
- Enligt regeringen leder undantaget för mervärdesskatt för finansiella tjänster till att det produceras för mycket finansiella tjänster och att finanssektorn därmed får högre vinster än andra delar av ekonomin. Utredningen har inte visat hur stor fördel finanssektorn har på grund av momsbefrielsen. Istället anser utredningen att statens skattebortfall till följd av momsundantaget ska ligga till grund för skatteuttaget. Detta blir ett felaktigt avstamp för en ny skatt.
- Konsekvensanalysen är bristfällig och ofullständig. Bankföreningen delar inte de bedömningar och uppskattningar som utredningen gör.
- Den kraftiga ökningen av kostnader för arbetskraft som skatten leder till kommer att få ett antal icke önskvärda effekter på arbetsmarknaden i Sverige och därmed för den svenska ekonomin och för bankernas kunder. Skatten driver på digitaliseringen och centraliseringen av banktjänster snabbare än vad som är önskvärt och minskar därmed personlig service i kundernas närområden. Den ger starka incitament till flytt av såväl kvalificerade som mindre kvalificerade jobb ut ur landet till förmån för arbetsmarknader i länder med lägre löner. Vidare gräper skatten ur den svenska finanssektorns konkurrenskraft och motverkar tillskapandet av ett finansiellt centrum i Stockholm.
- Lagförslagets utformning uppfyller inte grundläggande krav på att skatteregler ska vara generella, tydliga och förutsebara. Förslaget är därmed rättsosäkert.
- Skatteförslagets utformning leder till stor komplexitet i tillämpningen för hundratals svenska företag, vilket går stick i stäv med politiska ambitioner om lättnader av administrativ börda i näringslivet.
- Skattens utformning strider enligt Bankföreningens bedömning mot EU:s statsstödsregler. Genom att den endast tas ut på vissa mervärdesskattebefriade tjänster, blir skatten snedvridande och gynnar annan mervärdesskattebefriad verksamhet som slipper betala motsvarande skatt, t.ex. fastighetssektorn. En investering i en fastighet kommer inte att omfattas av den särskilda skatten, men en investering i en sparprodukt – till exempel i fondandelar, i banksparande eller i försäkring – kommer däremot att drabbas fullt ut av den föreslagna skatten.

Har bankerna större vinster än andra företag?

Även om det inte kommer till direkt uttryck i utredningens direktiv eller i betänkandet tycks det bakomliggande motivet för en särskild finansskatt vara att banker och andra finansiella företag anses göra orimligt stora vinster. Vi har svårt att se hur detta synsätt har uppkommit med tanke på att bankers vinster, beräknade som avkastning på eget kapital, i genomsnitt ligger lägre än såväl andra stora företag på Stockholmsbörsen som andra nordiska branscher.

I figur 1 visas den genomsnittliga avkastningen på eget kapital för de fyra stora bankerna samt för övriga stora företag på Stockholmsbörsen under perioden 2011 till 2015. Som framgår är det enbart under ett år – 2014 – som bankernas vinstnivå varit högre än de övriga storföretagens.

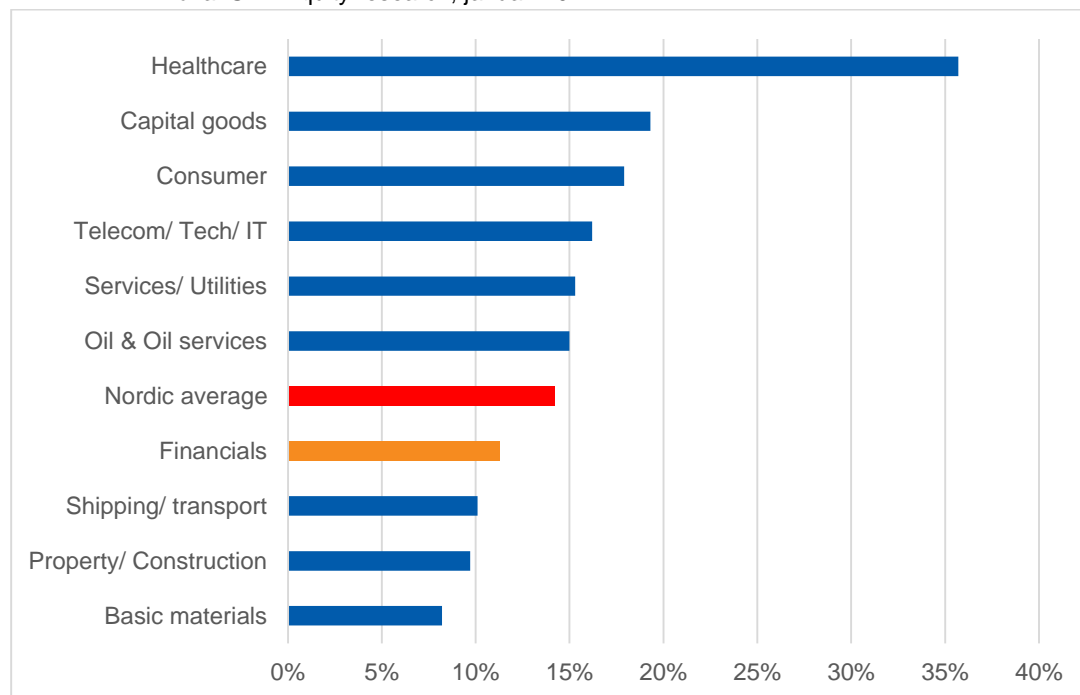
Figur 1 Avkastning på eget kapital för banker respektive övriga stora företag på Stockholmsbörsen



De finansiella företagens vinster kan vidare jämföras med vinstnivån i andra nordiska branscher. I figur 2 visas den genomsnittliga avkastningen på eget kapital under de senaste tio åren för ett antal olika nordiska branscher. Vi kan där se att de finansiella företagen har en avkastning som är lägre än för flertalet andra branscher och lägre än genomsnittet på nordisk nivå.

Figur 2 Genomsnittlig avkastning på eget kapital under tioårsperioden 2006-2015

Källa: SEB Equity research, januari 2017



Vidare finns det skäl att tydliggöra att de stora bankernas samlade vinster till stor del består av vinster från verksamhet i andra länder än Sverige. Den senast tillgängliga sammanställningen från år 2015 visar att mer än hälften – eller närmare bestämt 54 procent – av de totala vinsterna härrör från verksamhet i andra länder än Sverige.

Baserat på fakta är det således svårt att komma till slutsatsen att svensk bankverksamhet skulle ha någon form av "övertinst" i förhållande till andra företag och andra branscher. Tvärtom är bankernas vinster över tid något lägre än genomsnittet.

Skälen bakom skatteförslaget – skattefördel på grund av befrielse från mervärdesskatt – skattens legitimitet

*"Skattesystemet ska uppfattas som legitimt och rättvist, skattereglerna ska vara generella och tydliga, beskattningen ska ske i nära anslutning till inkomsttillfället, och reglerna ska vara hållbara i förhållande till EU."*¹

Bankföreningen avstyrker skatten eftersom det saknas bärande skäl för en särskild skatt för den finansiella sektorn. Finansiella tjänster och försäkringstjänster ska enligt EU:s momsdirektiv vara befriade från mervärdesskatt. Detta utgör också en del av

¹ Ur Regeringens skrivelse 2015/16:98 Redovisning av skatteutgifter 2016.

normen för mervärdesskatt i det svenska skattesystemet.² Ett undantag för finansiella tjänster kan medföra en viss fördel för de finansiella företagen men detta är inte ett legitimt skäl för en särskild skatt mot bakgrund av att det finns en rad andra sektorer som också är momsbefriade, till exempel fastighetssektorn, vårdsektorn, utbildningssektorn och vissa delar av kultur- och idrottssektorn.

I mervärdesskattesystemet kan ett undantag från moms för vissa varor eller tjänster ses som en indirekt subvention av den bransch som tillhandahåller dessa och kan alltså för den finansiella sektorn innebära att den har möjlighet att öka sin försäljning och vinst. Men undantag i mervärdesskattesystemet leder också till kumulativa effekter genom att företag som tillhandahåller från mervärdesskatteplikt undantagna varor eller tjänster saknar möjlighet att lyfta av den mervärdesskatt som belastar varor och tjänster som anskaffats i och för verksamheten (ingående mervärdesskatt). Denna ingående mervärdesskatt kommer istället att vältras över i priset till kunderna och således hos dessa, om de i sin tur är mervärdesskatteskyldiga, att ingå i underlaget för beräkning av utgående mervärdesskatt. Det är här fråga om en dubbelbeskattning. Vi belyser denna problematik för finanssektorn närmare nedan.

En skatt som enbart ska korrigera den fördel som den finansiella sektorn kan ha på grund av det lagstadgade momsundantaget, men som inte omfattar annan moms-befriad verksamhet som får motsvarande fördel, är en konkurrensnedvridande skatt. Vår bedömning är att skatten innebär ett otillåtet statsstöd åt verksamheter som slipper betala skatten. Skattens utformning strider därmed mot EU-rätten. Vi redogör närmare i slutet av yttrandet för vår analys rörande EU-rättens regler om otillåtna statsstöd.

Enligt utredningsdirektiven *kan det antas att finanssektorn får en skattefördel* till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatt. Enligt regeringen leder undantaget för mervärdesskatt för finansiella tjänster till en snedvridning av produktion och konsumtion till finanssektorns fördel på bekostnad av sektorer som tillhandahåller mervärdesskattepliktiga varor och tjänster. Undantaget innebär enligt regeringen att en större andel av samhällets resurser än vad som är samhällsekonomiskt optimalt kan tillfalla finanssektorn och att vinsterna i sektorn kan bli högre. Regeringen menar alltså att det är sannolikt att det sker en överkonsumtion av finansiella tjänster och försäkringstjänster för att dessa tjänster blir billigare på grund av att det inte utgår någon moms på tjänsterna. Detta är en grov schablonisering av verkligheten för finansiella företag.

I detta sammanhang är det relevant att peka ut vilka tjänster regeringen syftar på. Det är också högst relevant att beakta vilka kunder finansiella företag har eftersom

² Jfr. Regeringens skrivelse 2015/16:98 Redovisning av skatteutgifter 2016, s. 13.

det endast är kunder utan avdragsrätt för moms som gynnas av att finansiella tjänster är momsbefriade. Vi går närmare in på dessa frågor nedan.

Typiska produkter i finansiella företag och försäkringsföretag

Finansiella tjänster och försäkringstjänster består av många olika slags produkter i banker och försäkringsföretag. Finansiella tjänster kan också tillhandahållas av icke-finansiella företag, till exempel inom bilhandeln eller i stora industrikoncerner med egna internbanker. Skatteverket menar att till och med den som redovisar en ränteutäkt på ett inlåningskonto i en bank anses omsätta en finansiell tjänst (räntan är ersättningen som banken betalar till företaget för tjänsten).³

Ett skäl till att finansiella tjänster har undantagits från moms är att det ofta är svårt att avgränsa och definiera vad en finansiell tjänst är samt hur beskattningsunderlaget för moms, dvs. priset, ska bestämmas för en finansiell tjänst. Med den skatt som nu föreslås tvingas alla företag ta ställning till om något av det man omsätter i verksamheten kan klassificeras som en finansiell tjänst, eftersom en sådan omsättning ska utlösa skattskyldighet till finansiell verksamhetsskatt (skatt på lönesumman) enligt förslaget.

För tydlighetens skull räknar vi som exempel upp ett antal finansiella tjänster och försäkringstjänster som är momsbefriade och som enligt regeringens uppfattning kan överkonsumeras och därmed ge fördelar för bankerna och försäkringsföretag⁴:

- Lån och krediter – här utgörs priset av räntan på lånet och andra avgifter kopplade till lånet eller krediten – momsbefriat
- Betaltjänster till exempel kreditkort – avgiften för kortet och eventuell ränta på utnyttjad kredit är momsbefriad
- Sparkonton i bank – avgiften för att ha ett konto är momsbefriad
- Försäljning av aktier och andra värdepapper – förmedlingsprovisioner och priset på värdepappret är momsbefriat
- Sparande i fonder – priset på andelarna och avgifter är momsbefriade
- Sparande i liv- eller pensionsförsäkring – premierna är momsbefriade
- Sakförsäkring – premierna är momsbefriade

Utredarens uppgift var att uppskatta skattefördelens storlek och med grund i den bedömningen ta fram en skatt som minskar den fördelen. Vi ställer oss tveksamma

³ Jfr. Skatteverkets särskilda yttrande i SOU 2016:76, s. 431, i vilket verket hänvisar till att över 300 000 företag kommer att bli skattskyldiga till finansiell verksamhetsskatt.

⁴ Vad som är momsbefriat på området för finansiella tjänster och försäkring är under ständig förändring. Ny rättspraxis och Skatteverkets uttolkningar av denna kan leda till att undantaget inskränks eller i vissa fall utvidgas. Factoring är ett exempel på en tjänst som Skatteverket nyligen bedömt som momspliktigt. Skatteverket kan genom en ny bedömning av en viss tjänst synbart påverka statens skatteintäkter av moms eftersom volymerna och summorna ofta är stora inom den finansiella sektorn.

till om det överhuvudtaget kan beläggas att de tjänster som exemplifieras ovan överkonsumeras på grund av momsbefrielsen. Andra faktorer än momsbefrielse torde primärt styra efterfrågan på till exempel lån, banksparande eller pensionssparande. Det konstateras exempelvis ofta att det nya allmänna pensionssystemet för många inte kommer att leverera tillräckliga pensioner och att tjänstepension och privat pensionssparande kommer att spela en allt större roll för individers framtida försörjning som pensionärer. Av en rapport från Svensk Försäkring framgår att kompensationsgraden (kvoten mellan den förväntade samlade pensionen och slutlönen) inklusive tjänstepension för många hamnar på omkring 60 procent. I vissa fall så låg som 50 procent eller ännu lägre. Samtidigt uppger de flesta när de tillfrågas att en rimlig pension ligger på runt 75-80 procent. LO anser att den allmänna pensionen för en LO-medlem ska uppgå till 70 procent. Samtidigt som ansvaret för pensionsutfallet på ett avgörande sätt har flyttats över till den enskilde har avdragsrätten för pensions-sparande dessutom slopats utan att ersättas med någon annan form av incitament för privat pensionssparande. Detta sammantaget är indikationer på att det knappast föreligger en överkonsumtion av pensionssparande.

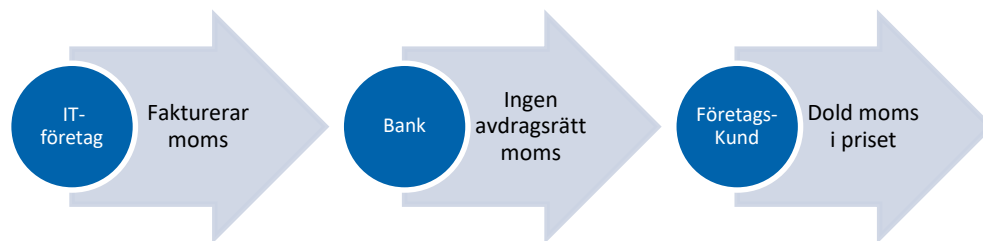
Det kan också diskuteras om en utebliven moms på lån och krediter i sig leder till en ökad skuldsättning hos hushåll och företag som saknar avdragsrätt för ingående mervärdesskatt. Vår bedömning är att momsbefrielsen för räntor inte enskilt orsakar överkonsumtion av lån till hushållen. Andra marknadsfaktorer såsom bostadsbrist och låga räntenivåer generellt är viktigare anledningar till att hushållen ökar sin belåning.

Nedan kommenterar vi utredningens bedömning av skattefördelen. För mer detaljer om effekten av mervärdesskatt och finansiella tjänster hänvisar vi till analysföretaget Copenhagen Economics rapport.⁵

Skattefördel och kunder i finansiella företag

Om det är en fördel eller inte med momsbefrielsen för finansiella företag beror på vilka kunder företaget har. Det är endast de kunder som saknar avdragsrätt för moms (i praktiken hushåll och vissa momsbefriade företag) som får ett lägre pris när tjänsten är momsbefriad. För de kunder som har avdragsrätt för moms (dvs. det stora flertalet företag) blir tjänsten dyrare. Sådana kunder skulle nämligen ha kunnat göra avdrag för momsen på tjänsten men får i stället vidkännas en högre kostnad för tjänsten på grund av att den moms som det finansiella företaget inte får dra av belastar priset på tjänsten. Skissen nedan visar detta.

⁵ Copenhagen Economics rapport "Effects of VAT exemption for financial services in Sweden: Impact on Swedish banks and their customers compared to a full VAT system", Copenhagen Economics, september 2016, som finns att tillgå på föreningens hemsida www.swedishbankers.se.



I skissen debiterar ett IT-företag moms på IT-tjänsten till banken. Banken, som saknar avdragsrätt för ingående moms, vältrar i sin tur över den icke avdragsgilla momskostnaden i priset till sin kund. För bankens momsregistrerade företagskunder får den dolda momsens i priset på tjänsten en kostnadshöjande effekt jämfört med inköp som kunden gör från företag som inte bedriver momsbefriad verksamhet. Momsen stannar som en kostnad när förvärvet sker från banken. När en bank ingår i produktions- och distributionskedjan och banken omsätter sina tjänster till momsregistrerade företagskunder sker således en *överbeskattning* med moms. Denna överbeskattning leder i sin tur till att det kan ske en underkonsumtion av finansiella tjänster i den gruppen.

Effekten av den icke avdragsgilla momsens fortplantas nedströms i kedjan och innebär en moms på momsens, en så kallad kumulativ effekt. I de fall priserna på bankens tjänster sätts på en internationell marknad kan en nationell skattebelastning ibland inte vältras över fullt ut i priset till kunden. Bördan av momsens bärs i dessa fall av banken och dess ägare.

När bankens kund istället är en privatkonsument eller ett företag utan avdragsrätt för moms kommer priset till kunden också att vara belastat med en dold moms som banken inte har fått dra av. Banken behöver emellertid inte ta ut någon moms på sitt pris på den finansiella tjänsten till sin kund. Det mervärde som har skapats i banken med egen personal och andra insatsvaror (inklusive ej avdragsgill moms) samt vinsten, är inte föremål för moms. Privatkonsumenten gynnas av detta, priset är lägre än det skulle vara med moms på mervärdet och konsumenten kan därmed beskrivas som *underbeskattad*.

Således slår momsundantaget olika beroende på vem som är bankens kund, för vissa kunder är momsundantaget en fördel, för andra en nackdel. Slutsatsen blir att för vissa kundgrupper kan efterfrågan minska på finansiella tjänster till följd av momsbefrielsen, och för andra kundgrupper kan efterfrågan öka. Detta påverkar om momsundantaget för finansiella tjänster är en fördel eller inte. För en enskild bank kan frågan om det föreligger en fördel eller inte med momsbefrielse alltså bero på vilka slags kunder banken har.

Frågan om ekonomisk fördel för finanssektorn

Utredningen har inte visat hur stor ekonomisk fördel de finansiella företagen har på grund av momsbefrielsen. Om de finansiella företagen anses ha en fördel av momsundantaget förutsätter detta att de kan öka sina volymer och omsätta mer finansiella tjänster än vad som hade varit fallet om det hade utgått moms på tjänsterna. Bankföreningen saknar en beräkning i utredningen av vad en sådan volymökning är värd för företagen. Beräkningar från analysföretaget Copenhagen Economics beräkningar visar att momsundantaget sett isolerat kan leda till en högre efterfrågan på finansiella tjänster. Enligt Copenhagen Economics uppgår fördelen till följande siffror:

Ökad efterfrågan på finansiella tjänster	Ökad vinst i banksektorn	Ökad vinst i banksektorn efter skatt
+ 7 %	ca 2,5 miljarder kronor	ca 1,9 miljarder kronor

Källa: Copenhagen Economics, 2016

Siffror som visar den volymökning som momsbefrielsen eventuellt medför måste bli utgångspunkten för en diskussion kring finansskattens storlek. Efterfrågan på finansiella tjänster och försäkringstjänster styrs inte enbart av priset, många fler faktorer spelar in. Det kan inte påstås att vinsterna för de finansiella företagen vid rådande undantag är lika med de skatteintäkter som skulle inflyta till staten om moms hade tagits ut på dessa tjänster.

Utredningen har valt att möta utredningsdirektivens krav på beräkning av skattefördelen med en beräkning av storleken på statens skattebortfall till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatt. Utredningen lägger samman fördelarna för såväl producenter som konsumenter och anser därmed att skattefördelen [för dessa två grupper tillsammans] är lika stor som statens skattebortfall. Utredningen skriver i betänkandet (s. 250-253):

”Statens skattebortfall kan samtidigt betraktas som en skattefördel för producenter och konsumenter av finansiella tjänster. Producenter och konsumenter av finansiella tjänster kan anses utgöra den finansiella sektorn. Den skattefördel som finanssektorn får till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatt följaktligen anses vara lika stor som statens skattebortfall.”

Moms är en skatt som ska läggas på priset på varan eller tjänsten och ska därmed övervältras på köparen. Eftersom momsen ska höja priset torde efterfrågan i normalfallet minska på den aktuella varan eller tjänsten. Utredningens uppdrag har dock inte varit att föreslå införandet av en mervärdesskatt. En beräkning av statens skattebortfall på grund av momsundantaget blir därför ett felaktigt avstamp för ett beslut om storleken på en eventuell förhöjd beskattning av de finansiella företagen.

Utredningen beräknar det totala skattebortfallet till 18,3 miljarder kronor (2013 års nivå). Bankföreningen har inhämtat beräkningar avseende skattebortfallet från Copenhagen Economics, vilka redovisas nedan. Siffrorna för skattebortfallet ligger i nivå med utredningens. De som gynnas av att staten inte hämtar in dessa pengar genom momsbeläggning av finansiella tjänster är kunder utan avdragsrätt för moms (hushåll, och vissa företag), och de som förlorar på momsundantaget är främst alla de momspliktiga företagskunder som får en dold moms i priset. Enligt beräkningar från Copenhagen Economics skulle ökad efterfrågan och statens skattebortfall fördela sig på följande sätt⁶:

	Slutkonsumenter	Små- och medelstora företag	Totalt
Ökad efterfrågan	13 %	- 4 %	7 %
Direkt skattebortfall för staten	21-23 mdr	-(4-5) mdr	16-18 mdr

Källa: Copenhagen Economics, 2016.

Beräkningarna av statens skattebortfall är baserade på en betydligt bredare skattebas än den bas som föreslås utgöra skattebasen för finansiell verksamhetsskatt. Siffrorna blir därför missvisande för hur stor fördel de finansiella företagen har av momsbefrielsen och kan därmed inte ligga till grund för en diskussion om nivån på en eventuell finansskatt.

Skattens syfte – träffar skatten rätt?

Ett syfte med skatten är enligt regeringens direktiv till utredningen att minska den skattefördel till följd av momsundantaget som de finansiella företagen har, och som enligt regeringen leder till att det produceras och konsumeras mer momsbefriade finansiella tjänster på bekostnad av momspliktiga varor och tjänster. Utredningen har tagit fram ett skatteförslag vars effekter av utredningen själv bedöms bli att skatten "till en väsentlig del kommer att övervältras på priset" för finansiella tjänster, dvs. priset kommer att öka på finansiella tjänster till följd av beskattningen (s. 378 f.). Detta torde leda till en efterfrågeminskning och därmed lägre vinst hos finansiella företag. Utredningen får därmed anses ha uppfyllt sitt uppdrag. Skatten kommer dock även, enligt utredningens bedömning, till en del att övervältras på löntagarna i finansiella företag. Effekten blir då att lönerna blir lägre i finansiella företag. Detta är bra enligt utredningen eftersom lönerna ser ut att vara högre i finansiella företag än på alternativa arbetsmarknader. Utredningen konstaterar också att lönerna inte får minska för mycket eftersom det då blir svårt att rekrytera arbetskraft till finansiella företag. Därmed kan alltså skatten inte övervältras helt och hållet på de anställdas löner.

⁶ "Effects of VAT-exemption for financial services in Sweden. Impact on Swedish banks and their customers compared to a full VATsystem", Copenhagen Economics September 2016.

Bankföreningen har tolkat regeringens ambitioner så att det är finanssektorns vinster som ska träffas av en ny skatt, dvs. att skattebördan ska bäras av de finansiella företagen och dess ägare, inte företagens kunder genom att priset ökar på finansiella tjänster, till exempel på lån och sparande. Om det är på det viset har utredningen inte träffat rätt med sitt förslag. Bankföreningen har också pekat på en rad andra negativa effekter av skattens utformning vilka vi kommer in på närmare längre fram i vårt remissvar.

För att minska skattefördelen för de finansiella företagen föreslås en skatt på lönesumma. Skatten träffar alla företag som omsätter finansiella tjänster, oberoende av hur stor momsfri finansiell verksamhet företaget har. I de allra flesta av de företag som kommer att omfattas av skatten finns inga eller ytterst marginella fördelar till följd av momsbefrielsen.

En rimlig förväntan av den föreslagna skattens incidens är att den *övergångsvis* kan medföra en viss reduktion av de skattskyldigas resultat, dvs. en påverkan på vinsten i finansiella företag. Däremot är det enligt vår bedömning sannolikt att skatten på sikt kommer att övervältras på såväl löner som priset på tjänsterna till kunderna.

Slutsatsen blir att den föreslagna skatten inte är särskilt träffsäker. Bankföreningen vill också framhålla att enbart det faktum att en bransch uppvisar vinst, och inte förlust, i verksamheten, inte utgör ett sådant skäl som kan rättfärdiga en högre beskattning än annan verksamhet i ekonomin. Som ett exempel kan nämnas att vi i Sverige har proportionell bolagsbeskattning (inte progressiv). Det skulle strida mot likformighet och neutralitet i det svenska skattesystemet att beskatta finansiella företag hårdare än andra företag. Och detta skulle i sin tur utlösa snedvridningar av konkurrensen i näringslivet.

Skatter och avgifter i den finansiella sektorn

Frågan om det sker en överkonsumtion av finansiella tjänster eller om det finns orimligt stora vinster i den finansiella sektorn måste bedömas med hänsyn till de skatter och avgifter som belastar de finansiella företagen och påverkar dess intjäningsförmåga. Priset på finansiella tjänster speglar de finansiella företagens kostnadsbild eftersom företagen strävar efter att vältra över sina kostnader i priset till sin kund. Effekten av momsbefrielsen varken kan eller ska därför uppskattas isolerat, hänsyn måste tas till andra skatter och avgifter som påverkar priset till kunderna.

I tabellen nedan anges storleken på uttag av olika skatter och regulatoriska avgifter hos banker.

Resolutions-avgift	Insättningsgarantiavgift	Slopad avdragsrätt på ränta på efterställda skulder ⁷	Bolagsskatt 2015, Bankföreningens medlemsföretag	Ej avdragsgill moms 2015, Bankföreningens medlemsföretag
7 mdr / år	1,5 mdr / år	1,65 mdr / år ⁸	ca 12 mdr	ca 5 mdr ⁹

Källa: Regeringen, Bankföreningens medlemsföretag samt Riksgäldskontoret.

Tabellen visar att den finansiella sektorn på ett påtagligt sätt bidrar till samhälls-ekonomi och dess funktion.

Dels erläggs regulatoriska avgifter för att säkerställa att finanskriser eller kriser i enskilda institut inte ska drabba samhälls-ekonomi och skattebetalarna (resolutions-avgift, insättningsgarantiavgift). Dels erläggs skatt på olika sätt. Jämfört med övriga europeiska länder är den årliga resolutionsavgiften hög, 0,09 procent av det totala avgiftsunderlaget, vilket motsvarar en årlig avgift på cirka sju miljarder kronor. Fonden ska fyllas på och inom 3-4 år nå en nivå om 45-50 miljarder kronor. Förutom resolutionsreserven finns även en, i förhållande till övriga europeiska länder, stor insättningsgarantifond som finansieras av bankerna. Av Bankföreningens medlemmar som är verksamma på den nordiska bankmarknaden står dessa för cirka 10 procent av den totala erlagda bolagsskatten i Sverige år 2015.¹⁰

Vidare har finansiella företag inklusive försäkringsföretag som omfattas av EU:s regler om särskild kapitaltäckning från den 1 januari 2017 inte rätt att vid inkomst-taxeringen dra av ränta på efterställda skulder, instrument som används i finansiell verksamhet för att stärka kapitalbasen. Den slojade avdragsrätten blir i praktiken en ökad beskattning av dessa företag.¹¹

Finansiella företag och försäkringsföretag bedriver en i momshänseende så kallad blandad verksamhet, dvs. att endast en del av verksamheten är momspliktig. Den övervägande delen av verksamheten är momsbefriad. Det betyder att den ingående momsen på inköp till verksamheten stannar som en kostnad hos dessa företag och påverkar resultatet. Den icke avdragsgilla momsen hos de finansiella företagen bidrar samtidigt till statens skatteintäkter. Tabellen visar hur stor ingående mer-värdesskatt Bankföreningens medlemmar *inte* har fått avdrag för.

Svenska banker lyder dessutom under höga kapitaltäckningskrav. Finansinspektionen har i flera fall valt att införa hårdare krav än vad som gäller för övriga

⁷ Ökad beskattning för finansiella företag inklusive försäkringsföretag från och med den 1 januari 2017. Siffran är hämtad från budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1).

⁸ Inkluderar en mindre andel som avser försäkringsbranschen.

⁹ Siffran omfattar inte sparbankerna. Ej avdragsgill moms får dras av vid inkomsttaxeringen.

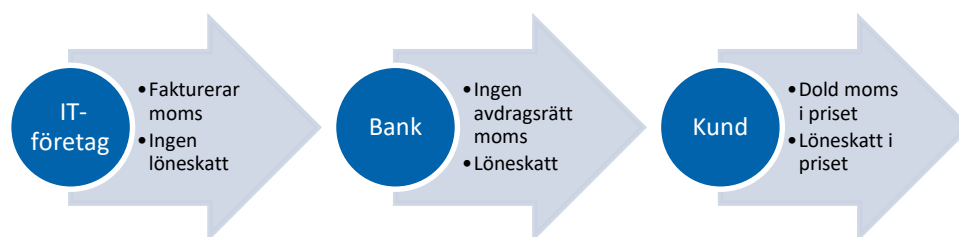
¹⁰ Siffran omfattar inte sparbankerna.

¹¹ Prop. 2016/17:1.

europiska banker. De högre kraven är tänkta att fungera som en extra säkerhet vid sämre tider. Det handlar bland annat om systemriskbuffert, kontracyklisk buffert och riskviktsgolv för bolån. De högre kapitaltäckningskraven i Sverige hämmar intjäningsförmågan i de svenska företag som omfattas av kraven (större kapital måste bindas i verksamheten).

Den nya skatten skapar nya snedvridningar parallellt med mervärdesskatten

Vi har ovan pekat på de snedvridningar som uppstår i momssystemet när en aktör med momsbefriade tjänster dyker upp i produktions- och distributionskedjan. Den nya skatten kommer att förstärka de snedvridningseffekter som det befintliga undantaget för mervärdesskatt för finansiella tjänster leder till idag, dvs. att kunder till företag som omsätter finansiella tjänster eller försäkringstjänster får dold skatt i priset på den finansiella tjänsten.



Figuren visar hur icke avdragsgill mervärdesskatt samt föreslagen löneskatt fortplantas i priset på finansiella tjänster och leder till att kunder som är momsregistrerade får vidkännas ytterligare kostnader i priset när en löneskatt tas ut hos banken vilken ska kompensera för att bankens omsättning av finansiella tjänster är momsbefriad.¹² Detta blir särskilt kännbart för kunder vars verksamhet kräver en högre grad av personlig service från banken, till exempel små- och medelstora företag. För kunder som förvärvar finansiella tjänster på den internationella finansmarknaden blir belastningen mindre kännbar, men här tappar å andra sidan svenska banker konkurrenskraft gentemot utländska aktörer när svenska banker får vidkännas högre kostnader.

Den tänkta skatten på lönekostnader i den finansiella sektorn ska träda i stället för en momsbeläggning av dessa tjänster. Skatten har utformats så att den ska betalas när ett företag inte blir skyldigt att betala mervärdesskatt på grund av att omsättningen har undantagits med stöd av 3 kap. 9-10 §§ mervärdesskattelagen. Vid en momsbeläggning av finansiella tjänster hade det inte uppstått kumulativa effekter av moms i produktions- och distributionskedjan, jämför figuren ovan. Banken hade

¹² Förlänger vi kedjan kommer det att uppstå ny moms ovanpå den dolda moms samt den icke avdragsgilla finansiella verksamhetsskatten.

haft avdragsrätt för den ingående momsen och bankens kund, om den varit moms-registrerad, hade haft avdragsrätt för den moms som togs ut av banken.

Bankföreningen anser att, utifall regeringen går vidare med någon typ av skatt, det bör prövas alternativa lösningar i syfte att undvika att en skatt leder till motsvarande kumulativa effekter som det befintliga momsundantaget gör.

Konsekvensanalysen av förslaget

Vi anser att utredningens konsekvensanalys är bristfällig. En kraftig fördyring av arbetskraft i finanssektorn leder till en rad negativa konsekvenser av vilka utredningen endast berör en del. Det bör framhållas att den föreslagna skatten inte ska vara avdragsgill vilket i praktiken innebär att de företag som drabbas av skatten får en kostnad motsvarande drygt 19 procent (jämfört med skattesatsen på 15 procent) av lönesumman.

Analysföretaget Copenhagen Economics har för Bankföreningens räkning gjort en grundlig och fullständig konsekvensanalys av en införd extra löneskatt i Sverige.¹³ Analysen visar att en extra löneskatt blir kontraproduktiv för svensk ekonomi av flera skäl.

Fördelning av skattebördan och dess effekter – utredningens bedömning

Utredningen är oklar i sina slutsatser rörande skattebördans fördelning samt effekten av den ökade skattebördan. Man bedömer att den finansiella verksamhetsskatten till en viss del kommer att övervältras på *löntagarna* i den finansiella sektorn. Vidare konstateras att det finns ett visst utrymme för att den övervältras på de skattskyldigas *vinster* men att den till väsentlig del kommer att övervältras på *priset* på finansiella tjänster. Utredningen pekar på möjligheten att finansiella företag i högre utsträckning kan komma att flytta ut produktion av finansiella tjänster inklusive stödtjänster till andra länder och använda dessa produkter som insatsprodukter istället för att låta dem ingå i den egna produktionen. Omfattningen på denna utflyttning är enligt utredningen mycket svårbedömd. Vidare menar utredningen att det inte är troligt att privatpersoners import av finansiella tjänster kommer att öka i någon betydande omfattning inom överskådlig tid.

Utredningen uppskattar att sysselsättningen i produktionen av finansiella tjänster skulle minska med totalt omkring 2 600 personer, varav drygt 1 200 personer i banksektorn. Detta är baserat på antagandet att sysselsättningen kommer att minska lika mycket som efterfrågan på finansiella tjänster, ifall skatten övervältras på priset (s.

¹³ Studien "Wage tax on a rapidly changing Swedish financial sector", Copenhagen economics, augusti 2016, som finns att tillgå på föreningens hemsida www.swedishbankers.se.

385). Dessutom förutses att det kan bli lönsamt att ersätta arbete med andra produktionsfaktorer vilket talar för att sysselsättningsminskningen blir större men, menar utredningen, sysselsättningsminskningen kan dämpas om skatten övervältras på lönerna, vilket enligt utredningen är det troligaste scenariot (s. 386).

Bankföreningen delar inte utredningens bedömning mot bakgrund av vad Copenhagen Economics analys visar. Vi anser att utredningen har gjort en alltför statisk uppskattning av skattens konsekvenser och bortsett från flera viktiga dynamiska effekter.

Analys av Copenhagen Economics och Bankföreningens bedömning

Copenhagen Economics pekar på flera effekter av en införd löneskatt och gör uppskattningar av dessa:

- Övervältring på pris leder till minskad efterfrågan – volymförändringar
- Jobb försvinner och ersätts av investeringar i IT-lösningar
- Jobb flyttar till andra länder med lägre lönenivå eller lägre skattenivå (ökad outsourcing)

Enligt Copenhagen Economics skulle en full övervältring av skatten på priset på finansiella tjänster leda till en minskad försäljningsvolym om 2,5 procent i de svenska bankerna (försiktig uppskattning, flera variabler påverkar).

Enligt Copenhagen Economics förväntas mellan 2 000 och 3 000 jobb till år 2020 försvinna på grund av investeringar i IT-lösningar som ersätter den fysiska arbetskraften.

Beträffande outsourcing uppskattas följande. Enligt Copenhagen Economics' analys¹⁴ antas att endast stora banker har möjlighet att flytta ut arbetskraft. Det betyder att mindre finansiella institut kommer att drabbas hårdare av kostnadsökningen. Av den totala arbetsstyrkan i den svenska banksektorn om cirka 38 000 personer, arbetar 30 000 personer i de fyra stora bankerna Nordea, Swedbank, SEB och Handelsbanken. Copenhagen Economics uppskattar att av de 30 000 personer som idag arbetar i de stora bankerna är uppemot 15 000 personer sysselsatta med sådana arbetsuppgifter som redan per 2016 skulle kunna förläggas i andra länder om skatten införs. Copenhagen Economics skriver vidare:

- "It is hard to say to exactly what extent a wage tax will accelerate the outsourcing process, but as a rough estimate, we assume an elasticity of substitution on domestic labour potential for outsourcing of between -0,5 and -3. Here, we also

¹⁴ A.a.

assume a full effect in 2020. This implies an additional substitution away from Swedish labour of 2 to 11 percent, meaning that the Swedish banking sector may lose up to 7.200 jobs in total in 2020.”

I hela finanssektorn räknar Copenhagen Economics med att upp till 16 000 arbetstillfällen kan försvinna till år 2020.

Bankföreningen kan bekräfta den analys som Copenhagen Economics har gjort. Den digitala utvecklingen går mycket snabbt. Finansiella tjänster kan dessutom med relativt stor lätthet omsättas gränsöverskridande på grund av befintlig effektiv och säker digital teknik. Detta gör det förhållandevis enkelt att dels tillhandahålla tjänster från utlandet till privatkunder i Sverige, dels att förlägga till exempel back office-verksamhet eller annan, mer kvalificerad verksamhet, i länder med lägre lönekostnader. För kunden blir det knappast synbart om tjänsten rent tekniskt tillhandahålls från ett annat land eller från Sverige, när tjänsten tillhandahålls digitalt.

Utredningen pekar på att import av finansiella tjänster som görs av beskattningsbara personer (företag) också ska beskattas enligt förslaget. Detta ska ske hos förvärvaren och på dennes lönesumma. Detta motverkar utflyttning enligt utredningen (s. 377 f.). Vidare blir, enligt utredningen, en konsekvens av utflyttningen att det istället kan komma att bli mervärdesskatt på de tjänster som köps in till verksamheten från utlandet, om dessa inte utgörs av momsbefriade finansiella tjänster.

De stora internationellt verksamma svenska bankerna måste för att kunna vara konkurrenskraftiga ständigt se över sina kostnader. Det betyder att dessa banker löpande tar ställning till vilken kostnadsbild som finns i verksamheten, inklusive kostnader för att behålla personal i Sverige, och för att flytta ut nya tjänster till exempelvis de baltiska länderna. Trots att mervärdesskatt kan tillkomma på priset vid outsourcing kan kostnaden ändå totalt sett bli lägre. Bankföreningen vill också peka på att internationellt verksamma banker oftast är organiserade i en filialstruktur. Det betyder att tillhandahållanden som sker mellan filialen och huvudkontoret inte utlöser någon skattskyldighet till mervärdesskatt, så länge varken filialen eller huvudkontoret ingår i en mervärdesskattegrupp. I dessa fall kan den finansiella verksamhetsskatten undvikas genom ökad utflyttning av tjänster till de utländska filialerna.

Bankföreningen anser att analysen av Copenhagen Economics visar att skattebasen för den nya skatten kommer att erodera ganska omgående av såväl minskad efterfrågan på finansiella tjänster samt ökad outsourcing och omvandling från fysisk arbetskraft till digitaliserade tjänster.

Effekter för bankernas kunder; högre pris på finansiella tjänster eller sämre service

Utredningen bedömer att den finansiella verksamhetsskatten till en väsentlig del kommer att övervältras på priserna för finansiella tjänster, (s. 389). Enligt utredningen kommer ett högre pris på finansiella tjänster, till exempel bolån, att drabba låginkomsttagare i första hand på grund av att bolåneskuldens del av de disponibla inkomsterna i denna kategori är större. Copenhagen Economics bekräftar i sin analys att låntagare med sämre säkerheter är mera arbetsintensiva än låntagare med bättre säkerheter. Till denna kategori räknas privatkunder och småföretag. Det betyder att den finansiella verksamhetsskatten kan påverka priset ännu mer för denna kategori.

Skulle skatten innebära att bankerna minskar sina arbetskraftskostnader genom att reducera sin arbetsstyrka och ersätta denna med digitaliserad bankverksamhet kommer de största förlorarna på dessa åtgärder troligtvis att finnas utanför storstäderna. Landsbygden med gles befolkning på många ställen, men där personlig service och tillgång till lokala bank- och försäkringstjänster är centralt för det lokala näringslivet och befolkningen i allmänhet, kommer troligtvis att få se färre eller mindre bankkontor som en effekt av den ökade beskattningen. Utredningen pekar på att en efterfrågeminskning på grund av ökade priser eller ökad digitalisering i bankverksamheten innebär att den lokala tillgången på finansiella tjänster blir sämst i glesbygden om neddragningen sker proportionellt över landet. (s. 396) Utredningen hänvisar dock till en studie som talar emot en sådan utveckling.

Bankföreningen bedömer att risken för att servicen på landsbygden påverkas negativt av de högre kostnader som skatten medför sannolikt är påtaglig.

Stockholm som finansiellt centrum

Skatten försämrar därutöver de möjligheter som finns att bygga vidare på Sveriges starka roll på marknaden för riskkapital och inom den snabbt växande Fintech-branschen. År 2014 hade Sverige det största antalet riskkapitalinvesteringar som andel av BNP bland samtliga OECD-länder i Europa, med en ledande position i Norden avseende börsintroduktion av mindre företag och start-ups. Även inom Fintech har Sverige en ledande ställning med ett stort antal internationellt framgångsrika företag.

De negativa effekterna för svensk ekonomi och den finansiella sektorn i Sverige av en särskild skatt på lönesumma, vilken ökar arbetsgivarens kostnader för anställd personal på det sätt som föreslås, kan inte underskattas. Att verksamhet kan flyttas till andra länder är inga tomma hot i en globaliserad värld med välutvecklade tekniska förutsättningar för gränsöverskridande tillhandahållanden på digital väg.

Ökad administrativ börda

Såsom skatten har utformats är träffytan för skatten så vid att även icke-finansiella företag kommer att träffas av skatten, till exempel de företag som endast tillfälligtvis omsätter en finansiell tjänst eller vars omsättning av finansiella tjänster är ytterst begränsad. Även företag här i Sverige (finansiella eller icke-finansiella företag) som importerar finansiella tjänster från utlandet ska omfattas av skatten.

Bankföreningen anser att det är viktigt att skatten blir neutral, dvs. att samma verksamhet beskattas lika. Samtidigt torde den administrativa bördan för att hantera skatten, såväl för företagen som för Skatteverket, i många fall inte stå i rimlig proportion till de skatteintäkter som eventuellt inflyter från skatten från det enskilda företaget. Skatteverket har exempelvis pekat på att över 300 000 företag kan komma att omfattas av skattskyldighet till finansiell verksamhetsskatt.¹⁵ Frågan om vem som faktiskt kommer att träffas av skatten är dock inte lätt att besvara. Svaret kräver en analys av om det företaget omsätter faktiskt utgör en finansiell tjänst eller inte och, om så är fallet, om den finansiella tjänsten omfattas av undantaget i 3 kap. 9-10 §§ ML.

Sammanfattningsvis ser Bankföreningen följande som de största administrativt betungande konsekvenserna av förslaget:

- Avgöra om man är skattskyldig, dvs. om det man tillhandahåller eller importerar från andra länder i verksamheten anses som en finansiell tjänst, och om tjänsten faller in under undantaget i 3 kap. 9-10 §§ ML
- Avgöra hur stor andel av lönekostnaderna som hänför sig till de momsbefriade finansiella tjänsterna och som därmed ska utgöra beskattningsunderlaget för skatten
- Känna till och avgöra hur en import av finansiella tjänster från utlandet utlöser skattskyldighet till finansiell verksamhetsskatt i Sverige

Se mer om Bankföreningens tekniska invändningar mot förslaget nedan.

Lagförslagets utformning

Bankföreningen anser att lagförslagets utformning, med dess koppling till en näst intill ogenomtränglig mervärdesskattelagstiftning och rättspraxis rörande gränsdragningen mellan momsundantag och beskattning av finansiella tjänster och försäkringstjänster, leder till att ytterligare lager av rättsosäkerhet och administrativ börda läggs på finansiella företag, Skatteverket och domstolsväsendet.

När en ny skatt utformas bör svar på följande principiella frågor kunna utläsas i lagtexten, kompletterat med den allmänna motiveringen och specialmotiveringen:

¹⁵ Se Skatteverkets särskilda yttrande i SOU 2016:76, s. 431 f.

1. Vad ska skatten träffa? (jämför till exempel portalbestämmelsen i 1 kap. 1 § ML; leverans inom landet av varor och tjänster som görs av en beskattningsbar person, etc., unionsinterna förvärv av varor samt import av varor från utlandet)
2. Vem ska bära bördan av skatten? (den som producerar eller den som konsumerar?)
3. Vilket beskattningsunderlag ska skatten tas ut på? (produktionsfaktor? priset på vara eller tjänst?)
4. Hur ska gränsöverskridande transaktioner hanteras? (ska utländska subjekt bli skattskyldiga i Sverige? Ska varor och tjänster som produceras i Sverige men som exporteras till andra länder beskattas här i landet?)

Vi anser att utredningen inte ger tillräcklig vägledning i dessa frågor och vi delar inte helt utredningens vägval.

Vad skatten ska träffa – skattens karaktär

Lagtexten har utformats med avstamp i olika beskattningsordningar; mervärdesskatt, socialavgifter och – såvitt avser uppbördan av skatten – inkomstskatteförfarandet. Gällande skattens karaktär säger utredningen följande (Kap. 7, Förfarande, s. 320):

Trots att ändamålet med den finansiella verksamhetsskatten är att minska skattefördelen av mervärdesskatteundantaget och det faktum att föremålet för verksamhetsskatten är det potentiella mervärdet hos finansiella tjänster som undantagits från mervärdesskatt, skiljer sig verksamhetsskatten alltså i väsentliga avseenden från mervärdesskatten. Skillnaderna är framför allt en följd av att den finansiella verksamhetsskatten riktar sig mot verksamhet som avser omsättning av finansiella tjänster som har undantagits från mervärdesskatteplikt (verksamhetsnivå) snarare än mot denna omsättning eller dessa tjänster i sig (omsättnings- eller tjänstenivå). Finansiell verksamhetsskatt kan därför inte karaktäriseras som en konsumtions- eller omsättningsskatt. I stället har den finansiella verksamhetsskatten många gemensamma drag med socialavgifter, på vars avgiftsunderlag verksamhetsskatten helt eller delvis avses tas ut. Finansiell verksamhetsskatt är enligt utredningens mening att bedöma som väsentligen likartad socialavgifter, med den uppenbara skillnaden att verksamhetsskatten – till skillnad från socialavgifterna – utgör en skatt.

I avsnitt 8.2.2 (s. 363) säger man vidare: ”Den finansiella verksamhetsskatten syftar till att minska det skattebortfall som uppstår till följd av att finansiella tjänster inte är belagda med mervärdesskatt varför det är önskvärt att den väsentligen beskattas samma sak som en mervärdesskatt.”

Bankföreningen tolkar utredningens uttalande ovan (s. 320 i betänkandet) så att avsikten inte varit att bygga tillämpningen av den finansiella verksamhetsskatten på ett transaktionstänkande, i likhet med mervärdesskattesystemets principer. Istället

ska skatten tas ut på verksamhet som är av finansiell karaktär på ett mera övergripande plan. Det skulle enligt vår bedömning betyda att den krets som skatten ska träffa blir företag med huvudsakligen finansiell verksamhet, och inte företag som med enstaka finansiella transaktioner eller vars verksamhet i huvudsak är något annat än finansiell verksamhet. Detta stämmer dock inte med lagtextens utformning samt den beskrivning av skattskyldigheten som görs i kapitel 7 (s. 264 f.). Här fås istället intrycket att varje aktör som omsätter en finansiell tjänst för vilken man inte är skyldig att betala mervärdesskatt (på transaktionsnivå) ska vara skattskyldig. En enda finansiell transaktion i företaget kan utlösa skattskyldighet till finansiell verksamhetsskatt, se uttalandet på s. 410, författningskommentaren till 2 §. Detta kan leda till att många fler företag än vad som kanske varit avsikten kommer att bli skattskyldiga till finansiell verksamhetsskatt.¹⁶ Utredningen har inte föreslagit några tröskelvärden för skattskyldighet av EU-rättsliga skäl.

Bankföreningen anser att lämpligheten att koppla skattskyldigheten till två olika beskattningsordningar, mervärdesskattesystemet och socialavgiftslagen, kan ifrågasättas. Risken är att skattskyldighet kan föreligga enligt den ena ordningen, men inte enligt den andra och att en sådan effekt eventuellt inte överensstämmer med principerna för skattens tillämpningsområde.

Skattskyldighet till finansiell verksamhetsskatt är kopplad till skattskyldighet enligt mervärdesskattelagen

Såvitt Bankföreningen förstår ska enligt utredningen skattskyldighet till finansiell verksamhetsskatt avgöras med stöd av begreppet skattskyldighet i mervärdesskattelagen, i betydelsen "betalningsskyldig". Vidare hänvisar den föreslagna lagen till undantagen i 3 kap. 9 och 10 §§ ML.

I mervärdesskattelagen har begreppet "skattskyldighet" flera betydelser. Dels behandlar begreppet den som i formell mening omfattas av skatten (1 kap. 1 § ML) och indikerar vem som har avdragsrätt för ingående moms (jfr. 8 kap. 3 § ML), dels behandlar begreppet den som är betalningsskyldig för skatten, dvs. den som ska betala in skatten till staten (1 kap. 2 § ML). Detta finner ingen motsvarighet i mervärdesskattedirektivet. I mervärdesskattedirektivet finns istället en särskild regel för "tillämpningsområdet" ("scope") samt särskilda regler om "betalningsskyldighet" ("liable to pay the tax"). Denna otydlighet kommer med utredningens föreslagna utformning av skatten att fortplantas vid tillämpningen av lagen om finansiell verksamhetsskatt.

Undantaget för finansiella tjänster i lagen om mervärdesskatt är svårtolkat och har lett till ett stort antal avgöranden i domstol, på nationell nivå och i EU-domstolen. Rättsområdet förändras hela tiden och är på så viss mycket svårt att förutse.

¹⁶ Jfr. Skatteverkets särskilda yttrande i betänkandet, s. 431.



Regeringen har tillsatt en utredning för att se över mervärdesskattelagen i syfte att förenkla och modernisera lagstiftningen (Dir. 2016:58). I utredningsdirektiven pekar man särskilt på att begreppet "skattskyldighet" har flera betydelser samt att regleringen av momsundantaget för bank- och försäkringstjänster i 3 kap. 9-10 §§ ML inte överensstämmer med momsdirektivet och därmed ger upphov till tveksamheter kring vad som är gällande rätt.

Bankföreningen anser mot den bakgrunden att den intima kopplingen mellan de olika lagarna är olycklig. Det är svårt att bilda sig en tydlig uppfattning kring skattskyldigheten till finansiell verksamhetsskatt när denna vilar på ett så rörligt mål. Beskattningsunderlagen är olika i de olika lagarna (pris respektive lönesumma) och beskattningen får därmed olika effekter i verksamheten. Större hänsyn måste tas till detta. Den föreslagna lagen uppfyller därmed inte legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet för den skattskyldige.

Vem ska bära bördan av skatten?

Enligt utredningen syftar den finansiella verksamhetsskatten till att minska det skattebortfall som uppstår till följd av att finansiella tjänster inte är belagda med mervärdesskatt. Därför är det enligt utredningen önskvärt att skatten väsentligen beskattar samma sak som en mervärdesskatt (s. 363). Huruvida skatten på lönekostnaderna kommer att övervältras på priset, liksom momsen, är en osäker bedömning. Utredningen tror att skatten kommer att övervältras dels på löntagarna i de finansiella företagen, dels på de skattskyldigas vinster, men till en väsentlig del kommer den enligt utredningen att övervältras på priset [i likhet med momsen, *Bankföreningens anm.*], se s. 378-379. Bankföreningen har tidigare i remissvaret diskuterat effekterna av skatten. Vi vill i detta sammanhang framför allt framhålla riskerna för att Sverige förlorar en anseilig del av skattebasen till andra länder genom att de största finansiella företagen i Sverige också har flest anställda och är de som har störst möjligheter att flytta ut verksamhet ur landet.

För övrigt utgör lönekostnaderna, som är beskattningsunderlaget för den finansiella verksamhetsskatten, endast en del av det mervärde som mervärdesbeskattas. Genom att inte ha med vinst i beskattningsunderlaget snedvrider skatten neutraliteten mellan produktionsfaktorerna arbete och kapital. Detta är ett medvetet och övervägt val utredningen har gjort.

Huvudsaklighets- och delningsprincipen på momsområdet

Enligt 2 § i den föreslagna lagen om finansiell verksamhetsskatt ska den vara skattskyldig som inte är skyldig att betala mervärdesskatt enligt 3 kap. 9 och 10 § ML. Finansiell verksamhetsskatt ska betalas när det företagen omsätter är befriat från moms enligt dessa bestämmelser.

Ett huvudskäl som lyfts fram för att inte ha moms på finansiella tjänster är att det är tekniskt svårt att definiera vad en finansiell tjänst är samt att få fram ett relevant beskattningsunderlag. Vi delar den uppfattningen. Det är många gånger en grannliga uppgift att ta ställning till tjänsternas karaktär. Finansiella företag tillhandahåller både momsfria och momspliktiga tjänster i verksamheten (s.k. blandad verksamhet) och bedömningen av vad som är vad medför en skatteadministrativ börda i de finansiella företagen.

Vid tillämpningen av den nya skatten kommer denna skatteadministrativa börda att förstärkas ytterligare. Eftersom den nya skatten bygger på att det är de löner som används för att producera momsfria finansiella tjänster som ska utgöra beskattningsunderlaget måste företagen bedöma om 1) de anställda arbetar med en finansiell tjänst, och 2) om tjänsten är en momsbefriad finansiell tjänst (inte alla finansiella tjänster är momsbefriade), samt 3) om tjänsten, vilken kan bestå av flera delprestationer, ska delas upp eller ses som ett enda tillhandahållande och vilken karaktär tjänsten slutgiltigt får i momshänseende.

Ett tillhandahållande av en finansiell tjänst består oftast av ett knippe delprestationer; en bank kan till exempel erbjuda sin kund – mot vissa avgifter och ränta – en kredit, en betaltjänst, öppnande av inlåningskonto, fondsparande och löpande rådgivning om placering av tillgångar. Av dessa delprestationer är rådgivning en momspliktig tjänst. Det betyder att den lön som är knuten till rådgivningen inte ska bli föremål för finansiell verksamhetsskatt. Det bör klargöras i lagtext vilka kriterier som ska gälla vid en dylik prövning enligt huvudsaklighets- och delningsprincipen.

Fördelning enligt skälig grund medför rättsosäkerhet

Fördelning efter skälig grund görs i dag i finansiella företag och försäkringsföretag för att uppskatta avdragsrätten för ingående moms i verksamheten. Processerna är administrativt betungande och skapar stor rättsosäkerhet eftersom företagen och Skatteverket kan ha, och har, olika uppfattningar om vad som utgör skälig fördelningsgrund. Det tar ofta flera år att komma fram till en slutlig fördelning för ett bestämt år. Samma rättsliga osäkerhet är tänkt att fortplantas i den föreslagna lagstiftningen. Detta anser vi är olyckligt. Det är dessutom så att alla förändringar som sker på mervärdesskatteområdet till följd av ny lagstiftning, ändrad praxis, ny rättspraxis, indirekt kommer att påverka uttaget av finansiell aktivitetsskatt.

Bankföreningen anser att det tydligare ska regleras hur beskattningsunderlaget för finansiell verksamhetsskatt ska delas upp vid blandad verksamhet. Frågan om fördelning enligt skälig grund blir föremål för ett stort antal rättsprocesser varje år i Sverige eftersom Skatteverket oftast väljer att bortse från den princip som slogs fast i RÅ 2010 ref. 8, nämligen att om flera fördelningsgrunder var för sig uppfyller kravet



på uppdelning efter skälig grund bör den av den skattskyldige valda fördelningsgrunden ges företräde.

Även i Danmark är vid tillämpningen av reglerna om *lønsumsafgift* frågan om bestämmande av beskattningsunderlaget en stor fråga och många rättsprocesser avgörs i de danska domstolarna varje år angående detta. Bankföreningen finner det därför anmärkningsvärt att utredningen, mot bakgrund av ovan nämnda omständigheter, ändå väljer att föreslå samma omtvistade fördelningsmetod för beräkningen av beskattningsunderlaget till finansiell verksamhetsskatt. Bankföreningen förordar en tydligare lagreglering.

Gränsöverskridande transaktioner - finansiell verksamhetsskatt vid import av finansiella tjänster

Utredningen föreslår att finansiell verksamhetsskatt även ska betalas när finansiella tjänster köps från andra länder. Det betyder till exempel att det ska erläggas finansiell verksamhetsskatt när en fransk bank omsätter finansiella tjänster till ett industriföretag i Sverige. Skatten på lönen ska dock tas ut på köparens lönekostnader, och inte på den franska bankens lönekostnader. Den franska bankens tjänst kommer således att påverkas av skatten lika mycket som om en svensk bank hade omsatt tjänsten i Sverige. Vi anser att detta är viktigt i konkurrenshänseende. Den lagstiftningsmetodik som utredningen har valt för att reglera detta brister dock med avseende på legalitetsprincipen. Vi förordar en tydligare reglering av skyldigheten för en förvärvare att erlägga finansiell verksamhetsskatt i lagtexten, och anser inte att den som tillämpar lagen ska tvingas gå via en annan lagstiftning, mervärdesskattelagen, för att förstå att sådan skyldighet föreligger. Vi anser därutöver att förvärvsbeskattning av konkurrensskäl även ska ske vid privatpersoners förvärv av finansiella tjänster från utlandet.

Förfarandet samt följdändringar vid justeringar av mervärdesskatten

Preliminärskatteförfarandet vid finansiell verksamhetsskatt - mervärdesskattegrupper

Av betänkandet framgår att finansskatt ska inkluderas i preliminärskattesystemet (s. 322). Preliminär skatt ska betalas med belopp som så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga skatten för samma år (8 kap. 1-2 §§ SFL). För företag ska den betalas genom en särskild debitering (F-skatt eller särskild A-skatt).

Bankföreningen vill peka på följande frågeställning rörande momsgrupper vilka bildats i enlighet med 6 a kap. ML. Huvudmannen för en momsgrupp kan – för medlemmar i Bankföreningen – antas ha en egen preliminär debitering. Om debiteringen ska kunna komma upp på skattekontot som är hänförligt till momsgruppen, måste gruppen eller huvudmannen för gruppens räkning åsättas en särskild sådan debitering. Någon F-skatt borde aldrig bli aktuell eftersom

momsgruppen inte kan antas bedriva någon sådan verksamhet som krävs för att få ett godkännande för F-skatt. Skatteverket ska besluta om debitering av preliminär skatt. Frågan infinner sig om ett sådant beslut kan avse momsgruppen eller om huvudmannen på något sätt måste kunna ges två debiteringsbeslut – ett för sig själv och ett i egenskap av huvudman för en momsgrupp. Momsgruppens ställning i detta hänseende bör klargöras i lagstiftningen.

Utredningen föreslår att den finansiella verksamhetsskatten inordnas i inkomstskatteförfarandet och inkluderas i preliminärskattesystemet. Hur preliminärskatteuppbörden ska gå till är emellertid inte tydligt i förslaget. Bankföreningen konstaterar att vissa ändringar föreslås i SFL men att det också saknas ändringar i 55 kap. SFL om debitering av preliminär skatt.

Enligt Bankföreningens bedömning bör det krävas att det lämnas en preliminär inkomstdeklaration om verksamhetsskatten ska inordnas i preliminärskatteförfarandet. Ett sådant beslut bör föreligga i tid före skattens ikraftträdande vilket föreslagits till den 1 januari 2018. Det bör därför finnas ett beslut om preliminär debitering senast den 20 januari 2018 om förslaget om finanskatt träder i kraft den 1 januari 2018 (jfr. 55 kap. 2 § SFL). Enligt 28 kap. 3 § SFL ska en preliminär inkomstdeklaration ha kommit in till Skatteverket senast en månad före beskattningsårets ingång, dvs. 30 november 2017. Det måste således klargöras i lagstiftningen närmare hur uppbörd och ikraftträdandet av den nya skatten ska gå till.

Följdändringar

Vidare anser Bankföreningen att det uttryckligen ska regleras i vilken utsträckning ändringar i mervärdesskatteuttag eller uttag av finansiell verksamhetsskatt ska påverka den andra skatten. Om det exempelvis sker ett uttag av finansiell löneskatt på en viss grund och det senare visar sig att en större del av omsättningen mervärdesskatterättsligt utgör skattepliktig verksamhet, bör detta kunna föranleda en minskning av den finansiella verksamhetsskatten.

Risk för internationell dubbelbeskattning

Bankföreningen kan konstatera att det med införandet av den särskilda skatten på lönekostnader i Sverige kan uppstå beskattning i flera led (dubbelbeskattning, eller eventuellt till och med trippelbeskattning) när finansiella tjänster omsätts mellan länder med liknande skatter för finansiella företag. Eftersom de största nordiska bankerna verkar på en integrerad nordisk bankmarknad är risken större för att verksamheten drabbas av löneskatter i flera led än när bankerna konkurrerar på bankmarknader utanför Norden.

Bankföreningen anser att lönerna som är föremål för finansiell verksamhetsskatt inte ska beskattas med dylik skatt mer än en gång. Det är därför viktigt i ett eventuellt



fortsatt lagstiftningsarbete att särskilt pröva om det föreligger risk för dubbelbeskattning på den nordiska bankmarknaden, exempelvis i samband med att finansiella tjänster förvärvas från ett annat nordiskt land som också tillämpar särskild löneskatt. Även i förhållande till andra länder med motsvarande skatter bör en sådan analys göras. Om sådan risk för dubbelbeskattning identifieras kan till exempel ändringar övervägas i det nordiska dubbelbeskattningsavtalet för att förhindra detta. Liknande åtgärder har vidtagits av bland annat Storbritannien och Tyskland för specifika finansskatter.

Avdragsrätt vid inkomsttaxeringen

Utredningen föreslår att den finansiella verksamhetsskatten inte ska vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Det innebär att skattesatsen om 15 procent uppgår till 19,23 procent effektiv beskattning på lönekostnaderna i verksamheterna. Bankföreningen anser att skatten ska vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Detta är i linje med principerna för avdragsrätt i inkomstskattelagen (1999:1229) och kan motiveras med att den föreslagna skatten annars kan få ytterligare stora negativa effekter för finansiella företag med hög arbetsintensitet men med låg lönsamhet. Genom den konstruktion av skatten som föreslås finns ingen koppling till vinsten i företaget. En avdragsrätt för skatten vid inkomsttaxeringen ligger också i linje med vad som gäller i Danmark och Norge för motsvarande skatter.

Skattens förenlighet med EU-rätten

Enligt utredningens direktiv ska skatten som föreslås vara förenlig med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt.

Bankföreningen har låtit docenten Jérôme Monsenego på Uppsala universitet analysera utredningens slutsatser att den föreslagna finansiella verksamhetsskatten är förenlig med EU:s statsstödsregler. Jérôme Monsenego gör en systematisk genomgång av skattens ändamål och systematik enligt den metodik för prövning av statsstöd som har slagits fast i rättspraxis och kommer till en annan slutsats än utredningen. Enligt Jérôme Monsenego är det sannolikt att den föreslagna skatten på finansiell verksamhet strider mot EU:s statsstödsregler eftersom den endast tillämpas på vissa företag. Skatten ger i sig inget stöd till de företag som är skattskyldiga, men indirekt innebär förslaget en fördel för företagen som inte träffas av skatten eftersom deras kostnader inte kommer att öka likt de skattskyldigas kostnader. På så vis uppfyller skatten det så kallade selektivitetskriteriet enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Företagen som kommer att gynnas är framförallt de som utför tjänster som har undantagits från skatteplikt enligt andra bestämmelser än 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen. Stödet kan enligt analysen inte berättigas med hänsyn till referenssystemets art eller allmänna systematik.



Rättsutlåtandet biläggs som en del av detta remissvar.

Den danska *lønsafgiften* och EU-rätten

Utredningen har baserat sitt förslag på en modell som påminner om den danska *lønsafgiften*. Den danska skatten har funnits i över 25 år och tillkom som en del av en större skattereform. Bankföreningen vill peka på att den danska skatten omfattar i princip all momsbefriad verksamhet (sjukvård, utbildning, ideell verksamhet m.m.) och gör således ingen åtskillnad på verksamheterna såsom blir fallet med det snävare svenska förslaget. Därmed kan den danska skatten vara mera legalt hållbar i förhållande till EU-rätten om statsstöd.

Sammanfattningsvis är det Bankföreningens bedömning att regeringen, i enlighet med Artikel 108.3 i EUF-fördraget, bör anmäla förslaget till EU-kommissionen, om regeringen överväger att införa skatten.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Ulrika Hansson

Bilaga: Rättsutlåtande från docent Jérôme Monsenego

Rättsutlåtande

En analys av förenligheten mellan EU:s statsstödsregler och skatten på finansiell verksamhet

**Jérôme Monsenego, docent i finansrätt, på uppdrag av
Svenska Bankföreningen**

November 2016

Sammanfattning

Enligt min mening är det sannolikt att den föreslagna skatten på finansiell verksamhet strider mot EU:s statsstödsregler eftersom den endast tillämpas på vissa företag. Skatten ger i sig inget stöd till de företag som är skattskyldiga, men indirekt innebär förslaget en fördel för företagen som inte träffas av skatten eftersom deras kostnader inte kommer att öka likt de skattskyldigas kostnader. På så vis uppfyller skatten det så kallade selektivitetskriteriet enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Företagen som kommer att gynnas är framförallt de som utför tjänster som har undantagits från skatteplikt enligt andra bestämmelser än 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen. Stödet kan enligt analysen inte berättigas med hänsyn till referenssystemets art eller allmänna systematik.

Artikel 108.3 i EUF-fördraget innebär en skyldighet för Sverige att anmäla förslaget till kommissionen, om regeringen överväger att införa skatten.

Summary

In my opinion the suggested tax on financial activity is likely to be in breach of the State aid rules, given that it is only levied on certain undertakings. The tax does not, in itself, provide an advantage to the undertakings on which it is levied; however, the tax is indirectly to the benefit of the undertakings that are not subject to it, since their costs will not increase to the same extent as those of the taxpayers. This makes the tax *prima facie* selective under article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The undertakings that receive an advantage are mainly those which are exempted from value added taxation under other provisions than chapter 3, sections 9 or 10 of the value added tax act (*Mervärdesskattelagen*). The advantage cannot, according to this analysis, be justified by the nature and general structure of the reference system.

Article 108.3 of the TFEU creates an obligation for Sweden to inform the Commission about the suggested tax, should the Government consider its implementation.

Bakgrund och uppdragsbeskrivning

Svenska Bankföreningen har bett mig skriva ett rättsutlåtande innehållande en analys av förenligheten mellan EU:s statsstödsregler och den skatt på finansiell verksamhet som föreslås i betänkandet SOU 2016:76.¹ Uppdragsbeskrivningen lyder som följer: ”En bedömning av kvalitén på den analys som görs samt den slutsats som utredningen drar avseende förenligheten med EU:s statsstödsregler i betänkandet. Vi vill också ha ett uttalande om huruvida den föreslagna skatten bör anmälas till kommissionen. Analysen ska skrivas på ett lättfattligt språk, vara pedagogisk och inte för omfattande, ca 10-15 sidor.” I uppdragsbeskrivningen ingår även att komplettera den bedömning som görs i betänkandet gällande skattens förenlighet med EU:s statsstödsregler med rättspraxis från EU-domstolen, EU-kommissionens tillkännagivande från 2016,² samt nyligen publicerade och relevanta artiklar i ämnet. Vidare efterfrågas att analysen beaktar det faktum att vissa branscher som likt finanssektorn också har en momsfrihet men som inte omfattas av skatten kan befinna sig i samma situation i faktiskt och rättsligt hänseende och då gynnas genom att inte betala den föreslagna skatten.

1 Inledning och disposition

Artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) definierar vad som utgör statligt stöd. Flera rekvisit ska vara uppfyllda, och två av dem är särskilt relevanta när det gäller skatteåtgärder: för att en skatteåtgärd ska utgöra olagligt statsstöd måste det finnas ett stöd, dvs. en fördel, och detta stöd måste gynna vissa företag eller viss produktion, dvs. stödet måste vara selektivt. De andra rekvisiten anses uppfyllda ifall en skatteåtgärd innebär ett selektivt stöd.³

Jag kommer först att undersöka huruvida förslaget innebär ett stöd (avsnitt 2). Vidare kommer fokus att ligga på om ett sådant stöd är selektivt (avsnitt 3). Därefter framgår slutsatser och rekommendationer (avsnitt 4).

2 Analys av huruvida förslaget innebär ett stöd

Begreppet stöd är objektivt och har av EU-domstolen sedan länge ansetts inbegripa både positiva fördelar (t.ex. subventioner) och åtgärder som innebär att ett företags kostnader minskar till följd av en statlig åtgärd. Det sistnämnda omfattar skattelättnader och lättnader i sociala avgifter, som ju minskar ett företags kostnader och därmed kan förbättra dess konkurrenskraft, något som i sin tur kan snedvräta konkurrensen och påverka handeln mellan medlemstaterna. Det är med andra ord

¹ Se *Skatt på finansiell verksamhet*, betänkande av utredningen om skatt på finanssektorn, SOU 2016:76.

² Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016.

³ Se Marc Gren, *Selektiva skatter och statsstöd*, Svensk Skattetidning 2016:1, s. 5.

väletablerat att skattelättnader och lättnader i sociala avgifter kan medföra ett statligt stöd.⁴

Förslaget innebär en finansiell verksamhetsskatt där beskattningsunderlaget utgörs av den skattskyldiges under beskattningsåret sammanräknade lönekostnader. Skatt ska betalas med 15 procent av beskattningsunderlaget. Skattskyldighet föreligger för företag som uppfyller två rekvisit, nämligen att (i) företaget inte är skyldigt att betala mervärdesskatt för omsättning av tjänster av den anledningen att omsättningen har undantagits från skatteplikt enligt 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen (1994:200), samt att (ii) företaget är avgiftsskyldigt enligt 2 eller 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980).

Skatten ger i sig inget stöd till de företag som är skattskyldiga, men indirekt innebär förslaget en fördel för företagen som inte träffas av skatten eftersom deras kostnader inte kommer att öka likt de skattskyldigas kostnader. EU-domstolen har resonerat på samma sätt och funnit att en högre skatt som inte träffar alla företag medför ett stöd såsom det definieras i artikel 107.1 i EUF-fördraget.⁵ Det finns dock ett motargument som kan innebära att stöd inte medges till företagen som inte träffas av skatten. Om de skattskyldiga företagen enligt förslaget åtnjuter en fördel som den nya skatten syftar till att eliminera, kan den kombinerade effekten av den tidigare fördelen och den nya skatten resultera i en situation som är densamma som situationen för andra företag som varken åtnjuter fördelen eller betalar skatten. Detta kan beskrivas som en strävan efter lika behandling. EU-domstolen har i vissa mål funnit att strävan efter likabehandling uteslöt att stöd föreligger, till och med när en sådan strävan sträckte sig bortom gränserna för den aktuella åtgärden, dvs. när likabehandling kunnat uppnås tack vare den kombinerade effekten av olika typer av skatter eller skyldigheter. Förutsättningen för att genomföra en sådan skatteåtgärd är att det görs med precision och proportionalitet.⁶

Frågan är om ett sådant synsätt kan tillämpas på den föreslagna skatten på finansiell verksamhet. Jag ställer mig tveksam till detta av den anledningen att det inte generellt kan sägas att företagen som utför tjänster som har undantagits från skatteplikt enligt 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen åtnjuter en fördel i och med undantaget från mervärdesskatteplikt. Svaret beror på om köparen har rätt till avdrag för den ingående

⁴ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 68, fotnot 105.

⁵ Se exempelvis mål C-75/97, *Konungariket Belgien mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:C:1999:311. Se också mål C-53/00, *Ferring SA mot Agence centrale des organismes de sécurité sociale*, ECLI:EU:C:2001:627, punkt 20, samt kommissionens beslut av den 29 juli 2016, mål SA.42007, 2016/C 369/01, punkt 43.

⁶ Till exempel har EU-domstolen funnit att en skatt på direktförsäljning av läkemedel som belastar parthandlare men inte läkemedelslaboratorier inte utgjorde ett stöd eftersom de förstnämnda bar högre kostnader i och med vissa allmännyttiga skyldigheter som inte belastade de sistnämnda; skatten utgjorde inte ett stöd så länge som den inte översteg de merkostnader som parthandlare var tvungna att betala: se mål C-53/00, *Ferring SA mot Agence centrale des organismes de sécurité sociale*, ECLI:EU:C:2001:627.

momsen, på så sätt att undantaget från mervärdesskatteplikt innebär en fördel när köparen saknar avdragsrätt.⁷ Dessutom är mervärdesskatten en skatt på slutlig konsumtion som ska betalas av konsumenterna, inte företagen, vilket försvagar argumentet att skatten på finansiell verksamhet skapar en kostnad motsvarande den som uppkommer med anledning av mervärdesskatteplikt. Därför anser jag att det inte kan uteslutas att **den föreslagna skatten kommer att innebära ett visst stöd, iallafall för företagen som utför tjänster som har undantagits från skatteplikt enligt andra bestämmelser än 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen och som säljer sina tjänster till privatpersoner samt för företag som utför tjänster som är mervärdesskattepliktiga och som säljer sina tjänster till företag.**⁸

Att en åtgärd medför ett stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget innebär inte i sig att stödet är olagligt. För detta krävs att stödet även är selektivt, vilket analyseras nedan.

3 Analys av huruvida stödet är selektivt

Metoden för att analysera huruvida en skatteåtgärd är materiellt selektiv har fastställts av EU-domstolen och innebär tre steg: det ska först undersökas vilket ”normalt” skattesystem som är tillämpligt i den berörda medlemsstaten.⁹ Detta brukar beskrivas som referensramen eller referenssystemet. Det andra steget innebär att bedöma om skatteåtgärden avviker från referensramen i det att den medför att skillnader görs i behandlingen av näringsidkare som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer med hänsyn till målsättningen med skattesystemet i medlemsstaten. Alternativt kan referenssystemet inte innehålla något undantag men vara selektivt i sig. I båda dessa fall anses fördelen vara *a priori* selektiv. Detta leder till det sista steget, som går ut på att undersöka huruvida den *a priori* selektiva skatteåtgärden är berättigad med hänsyn till referenssystemets art eller allmänna systematik.¹⁰ Analysen nedan följer den ovan beskrivna metoden.

3.1 Fastställande av referensramen

Fastställandet av referensramen är av stor betydelse, eftersom förenligheten med statsstödsrätten kan påverkas av vilken referensram som har valts. EU-domstolen och EU-kommissionen har oftast tillämpat ett brett synsätt när det gäller att fastställa referensramen, vilket är förståeligt eftersom en smal referensram kan leda till att

⁷ Se SOU 2016:76, s. 12: ”Det att den finansiella sektorn har en skattefördel av mervärdesskatteundantaget betyder inte nödvändigtvis att varje enskild aktör har en skattefördel av undantaget. På aktörsnivå skiljer sig skattefördelen nämligen åt beroende på i vilken utsträckning aktörerna påverkas av effekter av ”dold” mervärdesskatt som inte får dras av, och i vissa fall därpå följande s.k. kumulativa effekter, som följer av själva mervärdesskatteundantaget”.

⁸ Det kan påpekas att det räcker att endast få företag gynnas av en skatteåtgärd för att en fördel ska föreligga: se exempelvis kommissionsbeslutet av den 29 juli 2016, C(2016) 4809 final (ärendenummer SA.42007), punkt 43, gällande schablonbeskattning av diamanthandlare i Belgien.

⁹ Se de förenade målen C-78/08 till C-80/08, *Paint Graphos*, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 49.

¹⁰ Se mål C-173/73, *Italienska republiken mot Europeiska gemenskapernas kommission*, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 33; se även de förenade målen C-78/08 till C-80/08, *Paint Graphos*, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 64.

skatteåtgärder identifieras som separata från andra och därmed anses generella, vilket kan förhindra kontrollen av efterlevnaden av statsstödsreglerna. Av den anledningen har EU-domstolen klargjort att statligt stöd definieras utifrån en åtgärds effekter, oavsett vilken lagstiftningsteknik som använts.¹¹ Därför kan referensramen i sig vara selektiv, om dess tillämpning resulterar i att vissa företag gynnas trots att systemet har utformats på så sätt att inga företag *de jure* gynnas eller missgynnas.

En viktig fråga här är huruvida endast den föreslagna skatten på finansiell verksamhet utgör referensramen, eller om denna skatt är en del av ett mer övergripande skattesystem så att referensramen borde omfatta både skatten på finansiell verksamhet och andra bestämmelser, i detta fall mervärdesskattelagen. Denna fråga blir aktuell eftersom förslaget bygger på tillämpningen av mervärdesskattelagen. Valet mellan dessa två alternativ kan ha viktiga konsekvenser för utfallet av analysen. Om referensramen omfattar både skatten på finansiell verksamhet och mervärdesskattelagen kan det bli svårare att identifiera en olikbehandling i de fall där den kombinerade effekten av båda skatterna resulterar i en likadan skattebörd för alla personer. Skatten på finansiell verksamhet skulle då kunna ses som en kompensation för undantaget från mervärdesskatteplikt så att företag blir likvärdigt beskattade med den kombinerade effekten av båda skatter. Som jag ser det finns det två skäl som talar emot att referensramen ska omfatta både skatten på finansiell verksamhet och mervärdesskatten.

För det första har skatten på finansiell verksamhet de flesta av de egenskaper som har beskrivits av EU-domstolen och EU-kommissionen för att en bestämmelse ska kunna utgöra en referensram. Kommissionen anser att ”Referenssystemet består av en konsekvent uppsättning regler som – på grundval av objektiva kriterier – gäller generellt för alla företag som omfattas av systemets tillämpningsområde, såsom detta definieras av dess syfte.”¹² Vidare menar kommissionen att ”Vanligtvis anger dessa regler inte endast systemets tillämpningsområde, utan också de villkor på vilka det tillämpas, rättigheter och skyldigheter för de företag som omfattas av systemet och de tekniska aspekterna av dess funktion”.¹³ Den föreslagna skatten på finansiell verksamhet innehåller i enlighet med vad kommissionen beskriver som ett referenssystem bestämmelser som reglerar dess tillämpning genom att fastställa vilka som är skattskyldiga, vad som utgör beskattningsunderlaget, vilken skattesats som gäller, samt förfarandet vid uttag av skatt. På så sätt kan skatten på finansiell verksamhet i alla fall delvis jämföras med ett bolagsskattesystem eller ett mervärdesskattesystem, som båda två har ansetts utgöra en referensram mot vilken statsstödskontrollen har utförts.¹⁴ Samtidigt är inte den föreslagna skatten helt

¹¹ Se mål C-487/06 P, *British Aggregates Association mot Europeiska kommissionen och Förenade konungariket*, ECLI:EU:C:2008:757, punkt 89.

¹² Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 133.

¹³ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 133.

¹⁴ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 134.

jämförbar med ett bolagsskattesystem eller ett mervärdesskattesystem eftersom den inte utgör ett helt självständigt system, eller i vart fall inte gör det i samma utsträckning som bolagsskatten eller mervärdesskatten. Detta beror på att skatten vilar på andra regelverk, nämligen mervärdesskattelagen och socialavgiftslagen. Med andra ord är den föreslagna skatten inte ett helt självständigt skattesystem sett till dess syfte samt till hur skatten är utformad.

Enligt min mening är dock hänvisningen till andra rättssystem inte av en sådan natur att den utesluter att skatten på finansiell verksamhet ska utgöra referensramen. Andra skatteregler har ansetts utgöra referensramen utan att heller vara fullständigt oberoende av andra regelverk; till exempel är bolagsskattereglerna i många länder kopplade till redovisningsregler. EU-domstolen har också dömt i ett jämförbart fall att en särskild skatt på försäkringar som syftar till att kompensera de effekter som uppkommer i och med att försäkringstjänster undantagits från mervärdesskatteplikt får ses som referensram, utan att referensramen även ska omfatta den i detta fall brittiska mervärdesskattelagen.¹⁵ Rättsfallet är i och för sig från 2004 och rättsläget har utvecklats sedan dess, men detta synsätt har enligt min mening inte förändrats utan snarare bekräftats av kommissionen.¹⁶

Det andra skälet till att jag anser att referensramen inte ska omfatta både skatten på finansiell verksamhet och mervärdesskatten är att den förstnämnda långt ifrån fullt ut kompenserar för de skattefördelar som tycks uppkomma på grund av undantagen från mervärdesskatteplikt. Detta utesluter att se både skatten på finansiell verksamhet och mervärdesskattelagen som en konsekvent helhet. Om den föreslagna skatten syftade till att helt åtgärda dessa skattefördelar hade den även omfattat andra typer av tjänster som undantagits från mervärdesskatteplikt, t.ex. fastighetsområdet,¹⁷ sjukvård,¹⁸ eller utbildning.¹⁹ Skattesatsen hade också varit högre, ”i vart fall drygt 40 procent av beskattningsunderlaget”,²⁰ medan den föreslagna skattesatsen är på 15%. Förslaget såsom det är utformat i betänkandet visar varken konsistens gällande hur lagen har utformats i förhållande till mervärdesskattelagens olika undantag från skatteplikt, eller gällande dess syfte att åstadkomma neutralitet mellan olika tjänster. Eftersom referensramen enligt kommissionen ska bestå av en konsekvent uppsättning regler som gäller för alla företag som omfattas av reglernas tillämpningsområde,²¹ kan referensramen i detta fall inte utgöras av både skatten på finansiell verksamhet och mervärdesskattelagen eftersom dessa två regelverk inte är utformade för att i kombination med varandra fungera som en konsekvent helhet. Denna slutsats styrks av att den föreslagna skatten på finansiell verksamhet och mervärdesskattelagen har

¹⁵ Se mål C-308/01, *GIL Insurance Ltd m.fl. mot Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2004:252, punkt 75.

¹⁶ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 134.

¹⁷ Se 3 kap. 2 § mervärdesskattelagen.

¹⁸ Se 3 kap. 4 § mervärdesskattelagen.

¹⁹ Se 3 kap. 8 § mervärdesskattelagen.

²⁰ Se SOU 2016:76, s. 314.

²¹ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 133.

olika rättskällor. Den första är en svensk lagstiftningsprodukt som föreslagits i Sverige utan att det ska vara ett krav från unionen. Mervärdesskattelagen har ett annat ursprung. Förvisso är den också en svensk lag som har antagits av Riksdagen, men implementeringen av mervärdesskattedirektivet är ett krav som kommer till följd av medlemskapet i Europeiska unionen. Sverige har inte rätt att ändra de grundläggande principerna som direktivet fastställer – och som omfattar ett antal undantag från skatteplikt – även om direktivet skulle visa sig bristfälligt.²²

Sammanfattningsvis anser jag att **referensramen utgörs av den föreslagna skatten på finansiell verksamhet**, något som stöds av kommissionens syn på ”särskilda (fristående) avgifter” där ”det i princip är referenssystemet som är själva avgiften”.²³ Utredningen når samma slutsats.²⁴

3.2 Är skatteåtgärden a priori selektiv?

Detta steg innebär att undersöka om åtgärden innebär en avvikelse från referensramen som gynnar vissa företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till den målsättning som skall uppfyllas genom den berörda skatten. Alternativt kan referenssystemet inte innehålla något undantag men i sig vara selektivt. I båda dessa fall anses åtgärden ”vid första påseendet” selektiv.²⁵ Här används uttrycket ”a priori selektiv”, på samma sätt som i betänkandet.²⁶

I vissa fall kan selektivitet föreligga *de jure*, när själva regeln öppet gynnar eller missgynnar vissa företag eller viss produktion. Selektivitet kan också föreligga *de facto*, när en åtgärd är utformad så att den formellt sett har en allmän räckvidd men när den i praktiken träffar vissa företag eller viss produktion olika. Förslaget skiljer i och för sig inte på ett företags storlek, hemvistort, verksamhetsort, juridiska form, eller huruvida företaget är marknadsnoterat eller tillhör en koncern. Den föreslagna skatten tas inte heller ut i förhållande till vissa trösklar som omsättning eller antal anställda, eller från en viss beloppsgräns.²⁷ Utredningen har valt att utforma regeln på

²² Se bl.a. artikel 401 i Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, som begränsar medlemsstaternas möjlighet att behålla eller införa omsättningskatter.

²³ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 134.

²⁴ Se SOU2016:76, s. 348.

²⁵ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 128.

²⁶ Se SOU 2016:76, s. 340.

²⁷ I några av de särskilda yttrandena till betänkandet har det föreslagits att skatten tillämpas från en viss tröskel eller beloppsgräns: se SOU 2016:76, s. 435 (”För att minska den administrativa bördan av utredningens förslag är det enligt Skatteverket nödvändigt att uttag av finansiell verksamhetsskatt inte aktualiseras förrän beskattningsunderlaget uppgår till en viss minsta nivå.”) samt ss. 444-446. Om skatten på finansiell verksamhet skulle utformas så att skatteuttaget bestäms utifrån vissa trösklar eller beloppsgränser vore det ännu mer sannolikt att skatten skulle anses vara selektiv och strida mot statsstödsreglerna (se t.ex. *Kommissionens beslut av den 17 februari 2003 om den stödordning som Belgien har genomfört till förmån för samordningscenter som är etablerade i Belgien*, Europeiska unionens officiella tidning 2003 L 282/25, punkt 13). EU-domstolens praxis, som i och med *Gibraltar-*

så sätt att dess tillämpning fokuserar på en viss typ av transaktion, nämligen omsättningar av tjänster som har undantagits från skatteplikt enligt 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen.²⁸ Förslaget innebär inte att skatt tas ut på vissa typer av företag, t.ex. banker, utan det är karaktären av tjänsten som avgör.²⁹ Alla företag kan välja att inte utföra sådana tjänster, vilket resulterar i att de inte blir skattskyldiga till skatten på finansiell verksamhet. Detta kan inte enligt min mening innebära att förslaget bör anses ha en allmän räckvidd. Alla företag som utför tjänster som har undantagits från skatteplikt enligt 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen kommer att betala den nya skatten, till skillnad från företag som tillhandahåller andra tjänster. Det går inte att argumentera att åtgärden är generell baserat på att vissa företag kommer anpassa sin verksamhet efter regelverket, vilket också stöds av EU-domstolens praxis.³⁰ Mycket varierande typer av verksamheter skulle omfattas av stödet, och antalet företag som gynnas sannolikt blir högt, men detta innebär per definition inte att åtgärden är generell och därmed ej selektiv. Åtgärden innebär en olikbehandling eftersom alla företag inte beskattas på samma sätt. Det är dessutom en olikbehandling som bygger på tillämpningen av ett annat regelverk, nämligen mervärdesskattelagen. **Eftersom den föreslagna skatten har ett tydligt begränsat tillämpningsområde utesluts att åtgärden ska anses generellt utformad, vilket också utesluter att åtgärden ska kunna vara de facto selektiv.**³¹ **I stället aktualiseras frågan om eventuell de jure selektivitet.**³²

Det som nu skall fastställas är huruvida fördelen, inom ramen för dess referensram, kan gynna ”vissa företag eller viss produktion”,³³ i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till den målsättning som skall uppfyllas genom den berörda skatten.³⁴

Här finns två alternativa sätt att resonera på, beroende på hur man ser på referensramen. Dessa båda leder enligt min mening till samma slutsats eftersom

målet lägger ännu mer fokus på statliga åtgärders verkningar, talar för att ett skatteuttag som bestäms utifrån vissa trösklar eller beloppsgränser är selektivt, trots att tröskeln eller beloppsgränsen gäller för alla företag. I doktrinen har *Gibraltar*-målet sammanfattats så att målet innebär ”effects over form”: se Thomas Jaeger, *From Santander to Luxleaks – and Back*, EStAL 2015:3, s. 350.

²⁸ Det påpekas rätteligen i betänkandet att ”Skattskyldigheten är inte begränsad till aktörer i den finansiella sektorn” (SOU 2016:76, s. 349).

²⁹ Se mål C-2/95, *Sparekassernes Datacenter (SDC) mot Skatteministeriet*, ECLI:EU:C:1997:278, punkt 38.

³⁰ För ett liknande resonemang se exempelvis mål C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato och Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, ECLI:EU:C:2006:8, punkt 135.

³¹ I så fall borde förslaget ha utformats så att ingen skillnad gjordes mellan olika företag. Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 118.

³² Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 121.

³³ Se artikel 107.1 i EUF-fördraget.

³⁴ Detta är en nu väletablerad metod för att undersöka huruvida en statlig åtgärd är selektiv: se t.ex. mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten*, ECLI:EU:C:2001:598, punkt 41; mål C-88/03, *Portugisiska republiken mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 58.

förenligheten mellan statsstödsrätten och statliga åtgärder uppskattas baserat på åtgärdernas verkningar, oavsett hur de har utformats.³⁵ Enligt ett första synsätt kan referensramen analyseras i den bredare kontexten av vad den åstadkommer sett till alla företag för att identifiera ett eventuellt undantag till huvudregeln. Enligt ett andra synsätt begränsas analysen till själva referensramen, och i så fall bör man undersöka om dess gränser har utformats så att skatteåtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion.³⁶ Jag behandlar dessa två synsätt nedan.

Det första synsättet innebär att analysera referensramen i den bredare kontexten av vad den åstadkommer sett till alla företag för att identifiera ett eventuellt undantag till huvudregeln. När referensramen har tillämpats finns två sätt att beskattas på; antingen är ett företag skattskyldigt till skatten på finansiell verksamhet, eller inte. Det finns alltså en huvudregel och ett undantag oavsett om man anser att huvudregeln är en särskild skatt på 15 procent av beskattningsunderlaget,³⁷ eller avsaknaden av en sådan skatt.³⁸ Enligt detta synsätt innebär förslaget en avvikelse från referensramen, vilket är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att åtgärden ska vara selektiv.

Det andra synsättet innebär att begränsa analysen till själva referensramen och undersöka om dess gränser har utformats så att skatteåtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion. Referensramen kan då i sig vara selektiv, något som finner stöd i EU-domstolens praxis och i kommissionens tillkännagivande kring vissa specifika skatter som inte utgör en del av ett mer övergripande skattesystem.³⁹ **Jag anser att referensramens gränser utifrån ovan synsätt inte har utformats på ett konsekvent och icke diskriminerande sätt, eftersom vissa företag gynnas genom att inte vara skattskyldiga till skatten på finansiell verksamhet. Som ovan är detta nödvändigt men inte tillräckligt för att åtgärden ska vara selektiv.**

³⁵ Se mål C-487/06 P, *British Aggregates Association mot Europeiska kommissionen och Förenade konungariket*, ECLI:EU:C:2008:757, punkt 89, där EU-domstolen ansåg att det var felaktigt av tribunalen att särskilja mellan ett mål som rörde avgränsningen av det materiella tillämpningsområdet för en skatt, och ett annat mål som rörde ett partiellt undantag från betalning av en liknande skatt som medgivits en viss kategori företag. Lagstiftningstekniken som hade använts borde alltså inte påverkat analysen, så att statliga åtgärder kan uppskattas baserat på deras verkningar. Se också de förenade målen C-106/09 P och C-107/09 P, *Europeiska kommissionen och Konungariket Spanien mot Gibraltar och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, ECLI:EU:C:2011:732, punkt 87.

³⁶ Exempel på mål som tillämpar dessa två synsätt är mål C-526/04, *Laboratoires Boiron SA*, ECLI:EU:C:2006:528, samt mål C-53/00, *Ferring SA mot Agence centrale des organismes de sécurité sociale*, ECLI:EU:C:2001:627.

³⁷ Den ”normala” beskattningen vore då en särskild skatt om 15 procent av beskattningsunderlaget, med undantag för alla företag som inte undantagits från mervärdesskatteplikt enligt 3 kap. 9 och 10 §§ mervärdesskattelagen.

³⁸ Den ”normala” beskattningen vore då avsaknaden av en särskild skatt om 15 procent av beskattningsunderlaget, med undantag för de företag som har undantagits från mervärdesskatteplikt enligt 3 kap. 9 och 10 §§ mervärdesskattelagen.

³⁹ *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 134.

Av dessa två synsätt anser jag att det senare är mest lämpligt i det aktuella fallet, men detta påverkar inte utfallet av analysen då resultatet, som nämnt ovan, inte påverkas av lagstiftningstekniken.

Svårigheten med att tillämpa selektivitetskravet i det här fallet är att avgöra om de företag som gynnas av åtgärden går att identifiera med tillräcklig precision så att åtgärden gynnar ”vissa företag eller viss produktion”.⁴⁰ EU-domstolen har i flera mål vidhållit att för att en åtgärd ska vara selektiv är det nödvändigt att det går att identifiera en särskild kategori av företag som kan särskiljas på grund av egenskaper som är specifika för dem.⁴¹ Av betänkandet framgår att det inte är möjligt att ”identifiera eller urskilja någon specifik företags- eller produktionskategori, med gemensam egenskap som gör det möjligt att skilja dem från andra, som gynnas av den föreslagna skatteåtgärden”.⁴² Detta påstående stöds inte av någon analys i betänkandet, utan det nämns endast att detta är ”utredningens bedömning”.⁴³ Jag delar emellertid inte utredningens bedömning. Enligt min mening, och baserat på min förståelse av framför allt EU-domstolens praxis, identifieras vissa företag eller viss produktion som gynnas av åtgärden med tillräcklig precision för att förslaget ska betraktas som selektivt.

Förslaget identifierar visserligen inte de företag som får stöd. Samtidigt innehåller förslaget kriterier vars tillämpning tydligt identifierar företagen som kommer att bli skattskyldiga och missgynnas, dvs. de som utesluts från stödet.⁴⁴ Indirekt går det alltså att med precision identifiera vilka företag som kommer att få stöd, och detta på ett tydligt och otvivelaktigt sätt eftersom det som ligger till grund är tillämpningen av mervärdesskattelagen. Därför anser jag att en åtgärd inte behöver identifiera själva företagen som får stöd för att vara selektiv, utan det räcker att åtgärden innehåller bestämmelser vars tillämpning resulterar i en tydlig identifiering av de företag som gynnas av, eller utesluts från stödet. **I det här fallet är det uppenbart att företagen som utför tjänster som har undantagits från skatteplikt enligt andra bestämmelser än 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen kommer att gynnas, tillsammans med företagen som utför tjänster som är mervärdesskattepliktiga eftersom de inte kommer att vara skattskyldiga till skatten på finansiell verksamhet.**

⁴⁰ Se Marc Gren, *Selektiva skatter och statsstöd*, Svensk Skattetidning 2016:1, ss. 6-7: ”Det är inte tillräckligt att det finns ett formellt undantag från referenssystemet om undantaget är tillgängligt för alla företag i samma rättsliga och faktiska situation. För att selektivitet ska anses föreligga måste stödmottagaren kunna identifieras av vissa specifika kriterier såsom storlek, bransch, aktivitet, rättslig form etc”.

⁴¹ Se de förenade målen C-106/09 P och C-107/09 P, *Europeiska kommissionen och Konungariket Spanien mot Gibraltar och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, ECLI:EU:C:2011:732, punkter 104 och 107.

⁴² Se SOU 2016:76, 348.

⁴³ Se SOU 2016:76, 348.

⁴⁴ Den indirekta effekten av en åtgärd har också diskuterats i betänkandet. Se SOU 2016:76, s. 341: ”När kategorin stödmottagare är särskilt stor eller olikartad är det ibland inte så mycket begränsningen av denna kategori som är avgörande vid bedömningen av huruvida den aktuella åtgärden är selektiv, utan begränsningen av vilka företag som är uteslutna från stöd”.

Ett relevant fall för selektivitetsbedömningen är målen *Banco Santander* och *Autogrill España* som avgjordes av EU-tribunalen 2014.⁴⁵ Åtgärden som var aktuell i dessa mål var möjligheten till avskrivning när ett företag som är skattskyldigt i Spanien förvärvar andelar i ett utländskt bolag, något som inte var möjligt om det var fråga om andelar i ett spanskt bolag. Tribunalen ansåg att en sådan transaktion är rent finansiell och potentiellt tillgänglig för alla företag, något som uteslöt att selektivitetskriteriet var uppfyllt.⁴⁶ Utredningen åberopar dessa mål, trots att målen är överklagade och att det i betänkandet rätteligen konstateras att det enbart är EU-domstolens tolkning och tillämpning av statsstödsreglerna som är rättsligt bindande.⁴⁷ Jag tycker inte att målen *Banco Santander* och *Autogrill España* ger starkt stöd till synsättet att åtgärden i fråga inte kan anses vara selektiv. Bortsett från det faktum att målen har överklagats till EU-domstolen och därmed borde åberopas med viss försiktighet,⁴⁸ var det fråga om en transaktion som tribunalen fann generell i den mån att alla företag kan välja vilka andelar de förvärvar. Att som företag välja vilka tjänster som tillhandahålls och därmed vilken verksamhet som bedrivs är inte jämförbart. För att ett företag som är föremål för skatten på finansiell verksamhet inte ska betala den måste dess verksamhet förändras så att det inte längre omsätter tjänster som undantagits från skatteplikt enligt 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen. Denna förändring av verksamheten erkänns också i betänkandet.⁴⁹ Enligt min mening borde denna skillnad beaktas i selektivitetsbedömningen, dvs. selektivitet borde vara desto mer sannolik ju större ansträngningar som ett företag ska göra för att gynnas av en skatteåtgärd. Av den anledningen anser jag att målen *Banco Santander* och *Autogrill España* inte påverkar bedömningen av att den föreslagna skatten i sig är selektiv.

Efter att ha klargjort att skatteförslaget är i sig selektivt och gynnar företag som går att identifiera med tillräcklig precision bör det undersökas om företagen som beskattas olika enligt förslaget befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende med hänsyn till den målsättning som skall uppfyllas genom den berörda skatten. Skattens syfte är att minska den fördel som antas för producenter och konsumenterna av moms fria finansiella och försäkringstjänster.⁵⁰ Målsättningen är alltså att åtgärda en brist på neutralitet, utan att dock helt uppnå detta syfte. Jämförbarhetsanalysen ger upphov till fler svårigheter. Utredningen anser att företag vars omsättning har undantagits från mervärdesskatt enligt 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen inte är jämförbara med andra företag vars omsättning har

⁴⁵ Se mål T-399/11, *Banco Santander, SA och Santusa Holding, SL mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:T:2014:938.

⁴⁶ Se mål T-399/11, *Banco Santander, SA och Santusa Holding, SL mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:T:2014:938, punkter 48 och 60; se också mål T-219/10, *Autogrill España, SA mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:T:2014:939, punkter 44 och 56.

⁴⁷ SOU 2016:76, s. 336. Se också Marc Gren, *Selektiva skatter och statsstöd*, Svensk Skattetidning 2016:1, s. 4.

⁴⁸ Se målen C-20/15 P och C-20/15 P. Den 30 november 2016 var dessa mål oavgjorda.

⁴⁹ Se SOU 2016:76, s. 343.

⁵⁰ Se kommittédirektiv 2015:51, s. 1: ”En särskild utredare ska ta fram ett förslag till en skatt på finanssektorn, som minskar den skattefördel som sektorn kan antas få till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatt”.

undantagits enligt andra bestämmelser. Av betänkandet framgår dock ingen analys som stödjer denna slutsats.⁵¹ Jag kommer nu att analysera huruvida företagen som beskattas olika befinner sig i en jämförbar situation.

I faktiskt hänseende är huvudfrågan om det faktum att olika företag omsätter olika typer av tjänster gör att dessa företag inte befinner sig i en jämförbar situation. I sin praxis har EU-domstolen tydliggjort att så inte är fallet, dvs. olikheter i sektorer eller verksamhetsområden utesluter inte jämförbarheten i faktiskt hänseende. Till exempel har EU-domstolen i målet *Maribel bis och ter* ansett att företag verksamma i olika sektorer kunde jämföras när det gällde att pröva förenligheten mellan statsstödsreglerna och ett höjt avdrag för sociala avgifter. I detta fall var ett högre avdrag begränsat till sådana sektorer som, kemisk industri, utvinning av icke energibaserade ämnen och biprodukter, metallurgi och metallförädlingsindustri, tillverkning av precisionsinstrument och optik och annan förädlingsindustri. Domstolen ansåg att det högre avdraget utgjorde ett olagligt stöd.⁵² På samma sätt har domstolen i ett annat fall ansett att en åtgärd som enbart tillämpades på företag som tillverkar materiella varor var selektiv.⁵³

Det finns alltså inget faktum eller omständighet som enligt min mening utesluter att de två kategorier företag som enligt förslaget beskattas olika för att de utför olika typer av tjänster ska kunna jämföras. Detta talar för att de befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt hänseende.

I rättsligt hänseende är det inte självklart att de två kategorier företag som förslaget behandlar olika befinner sig i en jämförbar situation. Båda kategorier företag har rätt att anställa och kan vara skattskyldiga till skatten på finansiell verksamhet så länge som de är socialavgiftsskyldiga. Detta talar för att de ska befinna sig i en jämförbar situation i rättsligt hänseende. Å andra sidan behandlas de olika när det gäller mervärdesskatten, beroende på om deras omsättning undantas från mervärdesskatteplikt eller inte.

Här finns två grupper av företag som gynnas av förslaget: företagen som omsätter mervärdesskattepliktiga tjänster, och företagen som omsätter tjänster som undantagits från mervärdesskatteplikt enligt andra bestämmelser än 3 kap. 9 och 10 §§ mervärdesskattelagen. Den senare gruppen är enligt min mening absolut i en jämförbar situation med företagen som tillhandahåller tjänster som undantagits från mervärdesskatteplikt enligt 3 kap. 9 och 10 §§ mervärdesskattelagen, framförallt när man beaktar att syftet med skatten är att minska den fördel som den antas få för företag som omsätter tjänster som inte är mervärdesskattepliktiga. Den första gruppen (dvs. företagen som omsätter mervärdesskattepliktiga tjänster) är svårare att jämföra med de företag som kommer att träffas av den föreslagna skatten på finansiell

⁵¹ Se SOU 2016:76, s. 348.

⁵² Se mål C-75/97, *Konungariket Belgien mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:C:1999:311, punkt 31.

⁵³ Se mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten*, ECLI:EU:C:2001:598, punkt 40.

verksamhet. Undantaget från mervärdesskatteplikt innebär i vissa fall en fördel (när köparen inte kan dra av den ingående moms), och i andra fall en nackdel (när köparen har rätt till avdrag för den ingående moms), till skillnad från företag vars omsättning är mervärdesskattepliktig. I sådant fall är mervärdesskatten neutral och ska varken innebära en fördel eller en nackdel. Därför är dessa två kategorier företag inte i exakt samma situation ur ett rättsligt hänseende, eftersom behoven av att åtgärda det som tycks vara en brist i mervärdesskatten är olika.

Vidare finns det några rättsfall där olikheter i rättsligt hänseende har resulterat i att företag inte befinner sig i en jämförbar situation. Målet *Paint Graphos* ger ett bra exempel där jämförbarhet saknades, givet skillnaderna mellan ”kooperativa föreningar” och ”kommersiella bolag” sett till bolagsskattens målsättningar.⁵⁴ ”Kooperativa föreningar” och ”kommersiella bolag” kan absolut ha olika förutsättningar för att driva en verksamhet och ha olika syften, framförallt när det gäller att skapa vinster, vilket ett bolagsskattesystem normalt avser till att beskatta. Det är alltså motiverat att anse att dessa två verksamhetsformer inte befinner sig i en jämförbar situation. Samma slutsats kan dock inte nås i den aktuella frågan. Det vore olämpligt om olikheter gällande en viss skatt (i detta fall mervärdesskatten) skulle utesluta statsstöds kontrollen av en olikbehandling gällande en annan skatt (i detta fall skatten på finansiell verksamhet), av den anledningen att företagen på grund av olikheten gällande den första skatten hamnar i en icke jämförbar situation när det gäller tillämpningen av den andra skatten. Om man drar en parallell med bolagsskatten är det uppenbart att det faktum att olika företag är föremål för olika mervärdesskattesatser (inklusive att omsättning undantas från mervärdesskatteplikt) inte tillåter att bolagsvinster beskattas med olika skattesatser ur ett statsstödsperspektiv. Referensramen i detta fall är just bolagsskatten, och inom ramen för bolagsskatte reglerna ska företag beskattas lika, trots olikheterna när det gäller andra skatter som mervärdesskatten.

Min slutsats är att olikheterna i rättsligt hänseende när det gäller mervärdesskatten inte utesluter att företagen befinner sig i en jämförbar situation. Jämförbarheten i rättsligt hänseende är ännu tydligare när man jämför företagen som omsätter tjänster som undantagits från mervärdesskatteplikt enligt å ena sidan 3 kap. 9 och 10 §§ mervärdesskattelagen, och å andra sidan andra bestämmelser i samma lag. Skatten på finansiell verksamhet är alltså *a priori* selektiv eftersom den gynnar vissa företag. Det verkar som om man i utredningen är medveten om att selektivitet eventuellt kan föreligga, då det i betänkandet skrivs om ”de olika snedvridningseffekter som skatten för med sig”.⁵⁵

Sist kan en fråga som ligger utanför ramen för detta utlåtande men som har att göra med selektivitetsbegreppet kort beröras. Förslaget såsom det är utformat kan innebära en risk för selektiv tillämpning av skatten på finansiell verksamhet när det endast är en del av lönekostnaderna som är hänförliga till omsättning av tjänster för vilken

⁵⁴ Se de förenade målen C-78/08 till C-80/08, *Paint Graphos*, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 61.

⁵⁵ SOU 2016:76, s. 15.

mervärdesskattskyldighet inte föreligger. Beskattningsunderlaget får i stället bestämmas genom uppdelning efter skälig grund.⁵⁶ Detta i sig innebär inte ett selektivt stöd, men **tillämpningen av en uppdelning efter skälig grund innebär en risk för skönsmässig bedömning som kan visa sig selektiv** om t.ex. Skatteverket godkänner en uppdelning som inte gjorts efter skälig grund.

Att en skatteåtgärd är *a priori* selektiv innebär inte att den nödvändigtvis är ett otillåtet statsstöd, eftersom en *a priori* selektiv åtgärd kan berättigas med hänsyn till referenssystemets art eller allmänna systematik.

3.3 Berättigande på grund av referenssystemets art eller allmänna systematik

EU-domstolen har i skattemål godtagit olika berättigande grunder. Av dessa grunder finns två som har relevans för det aktuella fallet: dessa är behovet av att bekämpa bedrägerier eller skatteundandragande, samt principen om skatteneutralitet.⁵⁷

Den första grunden godtogs av EU-domstolen i bland annat *GIL*-målet,⁵⁸ men kan knappast åberopas här då det föreligger en viktig skillnad mellan vad skatterna syftar till att uppnå i dessa två mål. Den brittiska lagstiftningen i *GIL*-målet syftade till att genom en särskild skatt bekämpa beteenden som drog nytta av den skillnad som förelåg mellan olika mervärdesskattesatser genom att ändra priser för hyra, försäljning, och försäkring av vissa apparater. Det är inte syftet med skatten på finansiell verksamhet eftersom varken direktivet eller betänkandet avser att bekämpa bedrägerier eller skatteundandragande. Direktivet och betänkandet avser endast att minska den skattefördel som den finansiella sektorn antas få till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatteplikt.⁵⁹ En skattefördel som följer av valet av att bedriva viss verksamhet kan enligt min mening inte likställas med beteenden som drivs av skatteplaneringsändamål. Förslaget syftar inte till att korrigera ett aktivt beteende utan snarare följderna – i mervärdesskatt hänseende – av att företag väljer att bedriva viss verksamhet, något som kan beskrivas som mer passivt. Dessutom är dessa följder inte alltid till företagets fördel, eftersom undantaget från mervärdesskatteplikt innebär en nackdel i de fall då köparen har rätt till avdrag för den ingående moms.⁶⁰ Slutsatsen blir att **skattens *a priori* selektivitet inte motiveras av behovet av att bekämpa bedrägerier eller skatteundandragande.**

⁵⁶ SOU 2016:76, s. 20 (förslag till lag om finansiell verksamhetsskatt, 4§). Se också SOU 2016:76, ss. 302-310.

⁵⁷ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 139.

⁵⁸ Se mål C-308/01, *GIL Insurance Ltd m.fl. mot Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2004:252, punkter 74 och 75.

⁵⁹ Se kommittédirektiv 2015:51.

⁶⁰ Se SOU 2016:76, s. 12: ”Det att den finansiella sektorn har en skattefördel av mervärdesskatteundantaget betyder inte nödvändigtvis att varje enskild aktör har en skattefördel av undantaget. På aktörsnivå skiljer sig skattefördelen nämligen åt beroende på i vilken utsträckning aktörerna påverkas av effekter av ”dold” mervärdesskatt som inte får dras av, och i vissa fall därpå följande s.k. kumulativa effekter, som följer av själva mervärdesskatteundantaget”.

Det andra argumentet som skulle kunna åberopas som berättigandegrund är principen om skatteneutralitet. Strävan efter neutralitet är dock enligt min mening inte heller godtagbar i detta fall. I betänkandet nämns att ”En utgångspunkt för utredningens uppdrag (...) är att skatten ska tas ut i proportion till (...) skattefördel[en], för att på så sätt bidra till ökad likformighet och neutralitet i beskattningen av olika näringssektorer”.⁶¹ Trots att valet av en finansiell aktivitetsskatt anses vara den bästa beskattningsmetoden för att uppnå en neutral beskattning av olika sektorer,⁶² strävar inte förslaget efter en helt neutral beskattning eftersom (i) endast vissa tjänster som undantagits från mervärdesskatteplikt är föremål för skatten på finansiell verksamhet, och (ii) de tjänster som omfattas av skatten har en skattesats på 15% medan det i utredningen anses att en skattesats om ”i vart fall drygt 40 procent av beskattningsunderlaget”⁶³ krävs för att helt eliminera skattefördelen av mervärdesskatteundantaget. Resultatet är att skattefördelen som finanssektorn antas få endast minskar i och med förslaget,⁶⁴ vilket är helt i linje med utredningsdirektivet,⁶⁵ men knappast kan sägas uppnå principen om skatteneutralitet. Kommissionens syn på principen om skatteneutralitet innebär att neutraliteten ska implementeras på ett konsekvent och icke diskriminerande sätt för att kunna motivera en avvikelse från referensramen.⁶⁶ Eftersom förslaget inte strävar efter en fullständig neutralitet utan endast delvis uppnår en sådan effekt drar jag slutsatsen att **skattens a priori selektivitet inte kan motiveras av principen om skatteneutralitet.**

Sammanfattningsvis finns inte enligt min mening någon godtagbar grund för att motivera skattens selektiva karaktär. Dessutom förklaras olikbehandlingen mer av yttre faktorer än av inre faktorer, vilket också talar för att den selektiva skatteåtgärden inte går att berättiga. Den allmänna strävan efter neutralitet är inget som skatten på finansiell verksamhet i sig behöver bygga på. Detta innebär att målet att minska den fördel som finanssektorn antas få är externt till förslaget, snarare än internt. Skulle skatten främst syfta till att åtgärda ett skattebortfall genom att höja skatteintäkterna vore det också ett externt syfte som inte kan godtas som motivering.⁶⁷ **Slutsatsen är att skattens uppbyggnad och logik inte kräver att man gör ett undantag för vissa grupper.**

⁶¹ SOU 2016:76, ss. 250-251.

⁶² SOU 2016:76, s. 261.

⁶³ SOU 2016:76, s. 314.

⁶⁴ SOU 2016:76, s. 15: ”Skattesatsen bör (...) bestämmas så att skattefördelen av mervärdesskatteundantaget *i skäligen utsträckning minskar*” (författarens kursiv).

⁶⁵ Se kommittédirektiv 2015:51, s. 1: ”En särskild utredare ska ta fram ett förslag till en skatt på finanssektorn, som *minskar* den skattefördel som sektorn kan antas få till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatt” (författarens kursiv).

⁶⁶ Se *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), publicerad den 17 juli 2016, punkt 162 samt fotnot 241 där det hänvisas till mål T-445/05.

⁶⁷ Se mål C-6/12, *P Oy*, ECLI:EU:C:2013:525, punkt 30; se också Conor Quigley, *European State Aid Law and Policy*, 3:e uppl. Hart Publishing 2015, ss. 121-123.

Skulle åtgärdens selektivitet kunna motiveras utifrån referenssystemets art eller allmänna systematik är den sista frågeställningen huruvida stödet till de som inte betalar den föreslagna skatten är förenlig med proportionalitetsprincipen.⁶⁸ Å ena sidan räcker inte skattesatsen på 15% för att helt undanröja den skattefördel som den finansiella sektorn antas få. På det sättet går inte skatten utöver vad som är nödvändigt för att åstadkomma syftet med neutralitet, vilket talar för att skatten vore förenlig med proportionalitetsprincipen. Å andra sidan träffar skatten endast vissa tjänster som är undantagna från mervärdesskatt, vilket i sin tur innebär att vissa tjänster som undantas från mervärdesskatteplikt ändå får förmånen av att inte betala den föreslagna skatten. Detta talar för att syftet med neutralitet hade kunnat uppnås genom mindre omfattande stödåtgärder, dvs. med ett större antal företag som betalar den föreslagna skatten.

4 Slutsatser och rekommendationer

I analysen ovan har jag dragit slutsatsen att den föreslagna skatten på finansiell verksamhet innebär otillåtet statsstöd eftersom den åtminstone gynnar de företag som tillhandahåller tjänster som undantagits från mervärdesskatteplikt enligt andra bestämmelser än 3 kap. 9 eller 10 § mervärdesskattelagen, om inte alla företag som inte blir skatteskyldiga till skatten på finansiell verksamhet.

Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska kommissionen underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder.⁶⁹ Om kommissionen anser att stöd inte är förenligt med den inre marknaden och inleder ett förfarande får inte medlemsstater genomföra åtgärden förrän förfarandet lett till ett slutgiltigt beslut. Eftersom artikel 108.3 i EUF-fördraget har direkt effekt, och utifrån att ovan analys kommer fram till att förslaget strider mot statsstödsreglerna, anser jag att **Sverige har en skyldighet att anmäla förslaget till kommissionen om lagstiftning om skatten på finansiell verksamhet övervägs.**

⁶⁸ Se exempelvis de förenade målen C-78/08 till C-80/08, *Paint Graphos*, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 75.

⁶⁹ Angående anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet se Tobias Indén, *EU:s statsstödsrätt*, Iustus Förlag 2013, ss. 215-216.