

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**

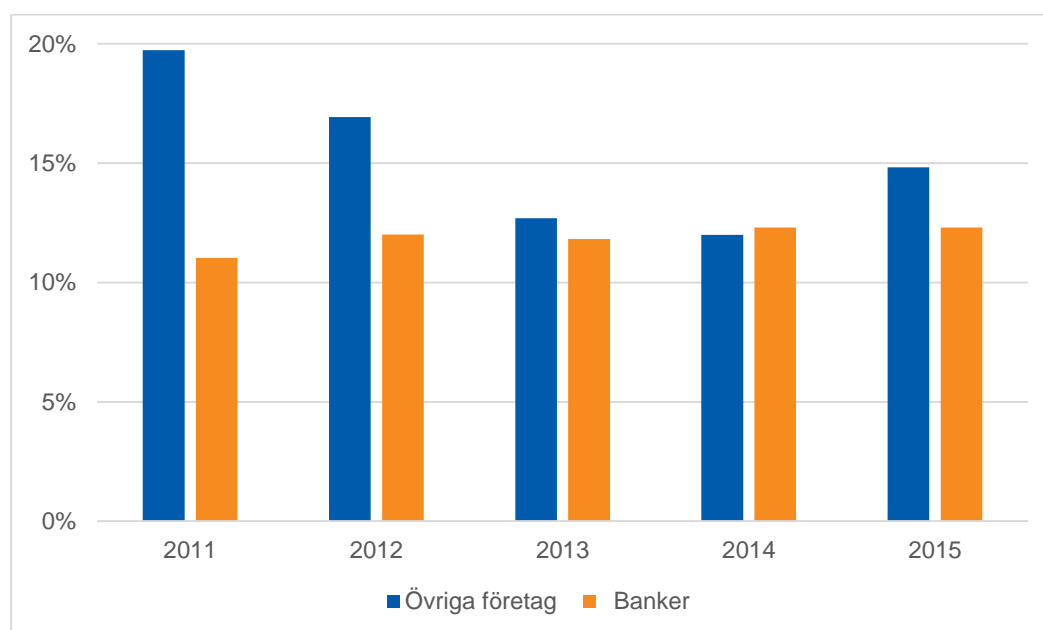
- Bankföreningen anser att en särskild skatt på finanssektorn, med motiveringen att sektorn är befriad från mervärdesskatt, inte kan rättfärdigas. Undantaget från mervärdesskatt har sin grund i gemensam EU-rätt på mervärdesskatteområdet och samma undantag gäller således inom hela EU.
- Enligt regeringen 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.

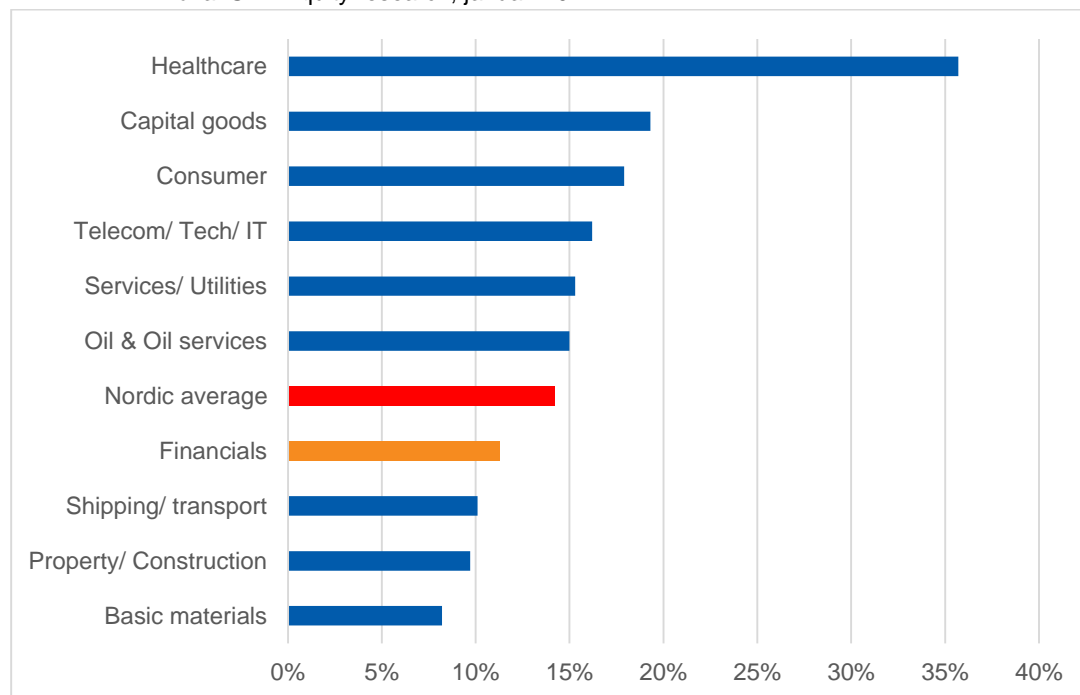
**Figur 1 Avkastning på eget kapital för banker respektive övriga stora företag på Stockholmsbörsen**



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."*<sup>1</sup>

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

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

normen för mervärdesskatt i det svenska skattesystemet.<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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).<sup>3</sup>

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 försäkringsföretag<sup>4</sup>:

- 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

### **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.

---

<sup>5</sup> 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](http://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 sätt<sup>6</sup>:

	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.

<sup>6</sup> "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 företagets 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	Slopade avdragsrätt på ränta på efterställda skulder <sup>7</sup>	Bolagsskatt 2015, Bankföreningens medlemsföretag	Ej avdragsgill moms 2015, Bankföreningens medlemsföretag
7 mdr / år	1,5 mdr / år	1,65 mdr / år <sup>8</sup>	ca 12 mdr	ca 5 mdr <sup>9</sup>

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 (resolutionsavgift, 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.<sup>10</sup>

Vidare har finansiella företag inklusive försäkringsföretag som omfattas av EU:s regler om särskild kapitaltäckning från den 1 januari 2017 inte rätt att vid inkomsttaxeringen 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.<sup>11</sup>

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 mervärdesskatt 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

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Inkluderar en mindre andel som avser försäkringsbranschen.

<sup>9</sup> Siffran omfattar inte sparbankerna. Ej avdragsgill moms får dras av vid inkomsttaxeringen.

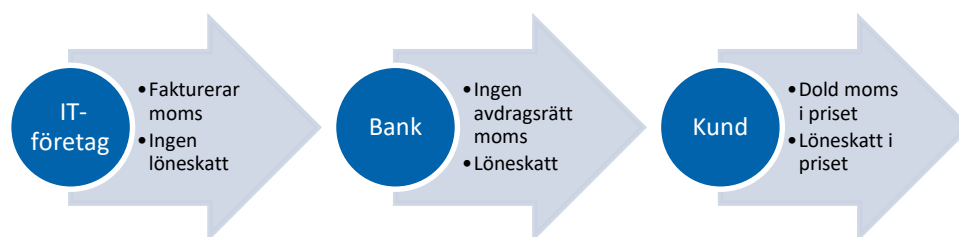
<sup>10</sup> Siffran omfattar inte sparbankerna.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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 bankers 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

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

haft avdragsrätt för den ingående moms 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.<sup>13</sup> 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.

---

<sup>13</sup> Studien "Wage tax on a rapidly changing Swedish financial sector", Copenhagen economics, augusti 2016, som finns att tillgå på föreningens hemsida [www.swedishbankers.se](http://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' analys<sup>14</sup> 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*

---

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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:

---

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.

---

<sup>16</sup> 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 ansevärd 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 erlagga 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