



SVENSKT NÄRINGSLIV

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Att: Robert Sand & Mikaela Sonnerby
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
230/2016
Er referens/dnr:
Fi2016/03980/S1

2017-02-15

Remissvar

Betänkandet Skatt på finansiell verksamhet (SOU 2016:76)

Inledning

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Skatt på finansiell verksamhet och vill med anledning därav avge följande yttrande.

Svenskt Näringsliv vill inledningsvis betona att det förslag som nu presenterats har omfattande brister. Det är svårtillämpat, oförutsebart, och mycket administrativt betungande. Betänkandet ger otillräcklig vägledning avseende hur reglerna ska tillämpas eller vilka som kommer träffas av den, men det står klart att mer än 300 000 företag skulle omfattas av skatten. Konsekvensanalysen är mycket bristfällig. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget.

Förslaget i korthet

Förslaget innebär att en finansiell verksamhetsskatt ska betalas av alla som är skyldiga att betala socialavgifter och som har tillhandahållit en tjänst som denne hade varit skyldig att betala mervärdesskatt för om tjänsten inte varit undantagen enligt 3 kap. 9-10 §§ mervärdesskattelagen (ML). Skattskyldighet inträder också när sådana tjänster köps in från utlandet. Om en transaktion inte är momspliktig enligt någon annan grund än undantagen i dessa paragrafer, är den således inte ett sådant tillhandahållande som grundar skattskyldighet för den finansiella verksamhetsskatten. Om någon är skattskyldig för den finansiella verksamhetsskatten är denne enligt huvudregeln skyldig att betala en skatt som uppgår till 15 % av lönekostnaderna, definierat enligt socialavgiftslagen. Om endast en viss del av verksamheten består av tillhandahållanden av undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster ska beskattningsunderlaget (lönekostnaderna) fördelas enligt skälig grund. Utgångspunkten är att omsättningen är den fördelningsgrund som ska användas.

Motivet bakom skatten är att den finansiella sektorn anses underbeskattad eftersom finansiella tjänster och försäkringstjänster är undantagna från mervärdesskatt. Genom att införa en särskild finansiell verksamhetsskatt på alla de företag som tillhandahåller finansiella tjänster eller försäkringstjänster är denna skattefördel tänkt att jämnas ut.

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
www.svensktnaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

Svenskt Näringslivs sammanfattande invändningar mot förslaget

Av skäl som utvecklas vidare i efterföljande avsnitt i yttrandet avstyrker Svenskt Näringsliv utredningens förslag till finansiell verksamhetsskatt. Svenskt Näringslivs huvudsakliga invändningar är följande:

Förslaget är inte neutralt. En viktig princip i det svenska skattesystemet är neutralitetsprincipen. Den innebär att en skattskyldigs val av olika handlingsalternativ inte ska påverkas av beskattningen. Två olika val som är ekonomiskt likvärdiga ska skattemässigt behandlas likadant. Den föreslagna skatten uppfyller inte denna princip. Hur mycket skatt som ska betalas kommer att påverkas av om ett företag väljer att organisera sig i flera olika legala enheter eller att ha all verksamhet i en och samma enhet. Valet mellan att köpa in finansiella tjänster från utlandet eller från Sverige kommer också ha olika beskattningskonsekvenser.

Stora osäkerheter kring att fastställa skattskyldighetens omfattning. Att basera förslaget på undantagen i ML medför stora tillämpningsproblem. Det är idag förenat med stora svårigheter att avgöra var gränsen går för vad som är en finansiell tjänst respektive en försäkringstjänst gentemot andra typer av närbesläktade tjänster. Detta är beroende av ständigt tillkommande praxis från EU-domstolen och svenska domstolar. Dessutom pågår just nu omfattande arbete inom EU med att se över momsreglerna och en nationell svensk momsöversyn. Det är inte lämpligt att koppla en finansiell verksamhetsskatt till regler som är under ständig men svårförutsedd förändring, och som dessutom är mycket svårtillämpade.

Skälig grund är svårtillämpad. Huvudregeln enligt förslaget innebär att beskattningsunderlaget ska utgöras av samtliga lönekostnader i företaget. Om den skattskyldige kan visa att endast en del av lönekostnaderna bör ligga till grund för beskattning kan uppdelning ske enligt skälig grund. Fördelningen ska i första hand baseras på omsättningen. En sådan fördelning kommer vara mycket administrativt betungande. Ersättningen för en finansiell tjänst är ofta svår att identifiera. Det kommer leda till ökad osäkerhet för skattskyldiga och ett stort antal tvister med Skatteverket med tidsödande och kostsamma domstolsprocesser som följd.

Lagtexten är bristfällig. Flera av lagens tillämpningsområden kan inte utläsas från lagtexten i sig. Författningskommentaren behöver läsas noga för få närmare vägledning hur utredningen tänkt sig att lagen ska tillämpas. Detta gäller exempelvis att inköp från utlandet av finansiella tjänster och försäkringstjänster ska leda till skattskyldighet. Det är angeläget att en lagtext utformas på ett sådant sätt att den skattskyldige kan utläsa lagens omfattning utifrån denna.

Skadligt för den svenska ekonomin. Förutom hanteringskostnader för alla de företag som direkt träffas av skatten kommer den föreslagna skatten också leda till ökade kostnader för konsumenter av finansiella tjänster och försäkringstjänster. Det är negativt för investeringsklimat och investeringar i Sverige. Sverige är redan idag ett högskatteland, att lägga ytterligare pålagor på näringslivet genom en finansiell verksamhetsskatt är fel väg att gå.

Skatten kan avskräcka från att anställa. I och med att skatten ska tas ut på löneunderlaget blir effekten att företag som träffas av skatten inte kommer vilja göra beskattningsunderlaget större. Förslaget uppmuntrar således att minska personalen, begränsa nyanställningar, till att

i högre grad välja att anlita konsulter och till att flytta verksamhet utomlands. Ska Sverige nå målet om Europas lägsta arbetslöshet är detta fel väg att gå.

Förslaget leder till lägre pensioner. Den finansiella verksamhetsskatten kommer drabba pensionsförvaltare genom ökade kostnader. Eftersom ömsesidiga pensionsförvaltare inte har någon vinst att ta av blir enda sättet att hantera dessa ökade kostnader att kombinera höjda premier och sänkta pensioner. Förslaget skulle därför drabba såväl arbetstagare, arbetsgivare som pensionärer negativt.

Tveksamt om förslaget är förenligt med EU-rätten. Inom EU finns regler mot att medlemsstaterna ger statsstöd till vissa företag, men inte andra. Det finns också regler om att medlemsstaterna inte får hindra den fria rörligheten. Enligt Svenskt Näringsliv kan förslaget strida mot båda dessa förbud.

En skatt på finansiell verksamhet skadar Sverige som finansiellt centrum. FinTech-sektorn är idag i stark tillväxt i Sverige. Flera företag från denna sektor har växt sig stora och sysselsätter idag många människor. Bakom dessa kommer mängder av nya företag med nya smarta tjänster inom den finansiella sektorn. Regeringen borde underlätta för dessa företag, inte sätta käppar i hjulet. För många av dessa företag skulle den i utvecklingsfasen redan ansträngda ekonomin prövas ännu hårdare av en finansiell verksamhetsskatt.

Förslagets slår alldeles för brett. Det är omöjligt att överblicka hur många företag som kommer träffas av förslaget, men enligt beräkningar från Skatteverket rör det sig om över 300 000 företag. Endast en bråkdel av dessa är finansiella företag. Resten är vanliga företag som har någon finansiell tjänst i sin verksamhet. Merparten av dessa företag kommer förmodligen betala relativt lite finansiell verksamhetsskatt, men kostnaden för att hantera skatten kommer vara stor. Detsamma gäller för Skatteverket som måste kontrollera och administrera skatten. Det finns ingen proportionalitet mellan de jämförelsevis begränsade skatteintäkter som kommer inflyta från det stora flertalet företag utanför finanssektorn och den stora kostnad det kommer innebära att hantera skatten för dessa företag. Dessutom har dessa företag sällan någon skattefordel av att finansiella tjänster och försäkringstjänster är undantagna från moms, de hade tvärtom föredragit momsplikt så att de kunnat dra av den ingående momsen.

Förslagets beräkningar vilar på osäker grund. Utredningens uppdrag har bland annat varit att beräkna den skattefordel finanssektorn har. Detta har inte gjorts annat än på aggregerad nivå. Endast statens totala skattebortfall har beräknats. Denna beräkning vilar på svag empirisk grund och är behäftad med stor osäkerhet. Att bygga en ny skatt på beräkningar som delvis är osäkra, delvis saknas helt är inte acceptabelt.

Skatten kommer betalas av hushåll och företag. Syftet med förslaget är enligt direktiven till utredningen att den finansiella sektorn ska beskattas hårdare. Utredningen konstaterar dock att kostnaden för skatten till stora delar kommer att övervältras på priserna. Det betyder att det är konsumenterna av finansiella tjänster, privatpersoner och företag, som kommer drabbas av kostnaden i slutänden. Det är därför missvisande att kalla förslaget för en bankskatt eller finansskatt, det är en skatt på hushåll och företag.

Konsekvensanalysen är undermålig. I betänkandet saknas svar på grundläggande frågor. Vem kommer träffas av skatten? Hur många företag rör det sig om? Vad kommer det kosta för dessa företag att hantera skatten? Konsekvensanalysen är så bristfällig att Svenskt

Näringsliv över huvud taget inte anser att det går att överblicka effekterna av ett införande av en finansiell verksamhetsskatt. För att en helt ny skatt ska kunna införas måste effekterna av ett införande vara analyserade.

Skattskyldighet

Svårt att fastställa skattskyldigheten

En betydande lagteknisk brist med den föreslagna skatten är att den är direkt kopplad till de undantag från mervärdesskatt som framgår av 3 kap. 9-10 §§ ML, dvs. undantagen för finansiella tjänster och försäkringstjänster. Dessa undantag utgör den svenska implementeringen av momsdirektivets artikel 135.1 a-g och tillhör de mest svårtolkade bestämmelserna på momsområdet. Den uppräkningslista som finns i direktivet, som i själva verket är mer utförlig jämfört med den svenska lagtexten, kan förefalla detaljerad men har gett upphov till mängder med tolkningsproblem och rättsfall såväl på EU-nivå som i svensk rättstillämpning.

De svårtillämpade reglerna och det ökade antalet rättsfall vid EU-domstolen under senare år gjorde att EU-kommissionen 2007 lade fram ett förslag på förtydligade och mer detaljerade bestämmelser, som syftade till att göra tillämpningen av undantagen mer enhetlig, skapa större förutsebarhet och göra det lättare att rätta sig efter bestämmelserna. Förslaget bestod av dels ett förslag på ändringar i momsdirektivets bestämmelser¹, dels ett förslag på införande av tydligare definitioner av de undantagna tjänsterna i en tillämpningsförfordning². Förfordningsformen valdes för att definitionerna skulle bli direkt tillämpliga i medlemsstaterna och därmed undanröja behovet av att nationellt bestämma hur undantagen ska tillämpas i respektive medlemsstat.

Trots att EU-kommissionens förslag innebar betydligt mer omfattande definitioner för undantagen ansåg vissa instanser att förslaget inte var tillräckligt. Europeiska och sociala kommittén (EESK) framhöll i sitt yttrande³ att definitionerna borde förtydligas ännu mer för att åtgärda det stora behovet av större rättslig förutsebarhet. EESK lyfte särskilt fram problemet med att definitionerna för undantagen var föråldrade, att det saknas en tydlig gräns mellan tillhandahållande av undantagna respektive skattepliktiga tjänster samt tydliga bestämmelser för hur avdragsrätt för ingående moms ska beräknas. EU-kommissionens förslag diskuterades under ett antal år men drogs sedermera tillbaka av kommissionen i april 2016. Orsaken till detta var, enligt vad Svenskt Näringsliv erfar, inte att medlemsstaterna inte delade kommissionens syn på problemen med undantagsbestämmelsernas otydlighet och rättsliga oförutsebarhet, utan att man inte kunde komma överens om delar av förslaget. Därmed kvarstår nuvarande bestämmelserna och de bekymmersamma gränsdragningsproblem som dessa medför.

Det kommer ständigt ny rättspraxis från EU-domstolen ifråga om vad som omfattas eller inte omfattas av undantagen från mervärdesskatt på finansiella tjänster och försäkringstjänster. Till detta kommer avgöranden från svenska domstolar, Skatterättsnämnden samt ställningstaganden från Skatteverket. Eftersom det är ett svårtolkat område med stor risk för felbedömningar är det också mycket vanligt att företagen ställer s.k. brevfrågor till

¹ KOM(2007) 747 slutlig

² KOM(2007) 746 slutlig

³ KOM(2007) 747 slutlig – 2007/0267 CNS

Skatteverket. Det kan exempelvis röra sig om huruvida en viss tjänst ska ses som en momspliktig teknisk tjänst eller en undantagen betalningstjänst. Det kan också röra sig om tjänsten ska betraktas som momsfri finansiell förmedling eller en momspliktig diskretionär kapitalförvaltning. För att illustrera de svåra gränsdragningsfrågorna som varit föremål för bedömning i olika sammanhang, återfinns i Bilaga 1 belysande exempel. Uppräkningen är på intet sätt uttömmande.

Utgångspunkten för en ny skattelagstiftning bör vara att den ska vara enkel och förutsebar att tillämpa. Detta är en grundläggande fråga om rättssäkerhet. Utredningen har dock valt att bygga förslaget till ny lagstiftning på två av de allra mest svårtolkade undantagen i momslagen. Svenskt Näringsliv vill särskilt framhålla att det är en allvarlig brist att utredningen inte uppmärksammat att de undantag förslagen bygger på ständigt är föremål för nya gränsdragningsfrågor och ny rättspraxis. Tolkningsproblemen skulle oundvikligen fortplanta sig in i den nya lagstiftningen. Utredningens förslag innebär att EU-kommissionens väldokumenterade oro för rättslig oförutsebarhet och dess grunder inte bara ignoreras, utan också att bristerna med nuvarande system förvärras ytterligare.

Den rent lagtekniska utformningen av bestämmelsen om vilka som ska omfattas av skattskyldighet för finansiell verksamhetsskatt är dessutom svårtillgänglig. Enligt 2 § i förslaget till lag om finansiella verksamhetsskatt ska skattskyldigheten omfatta den som:

”...1. inte är skyldig 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),...”

Vilka som formuleringen ”inte är skyldig att betala mervärdesskatt” avser är svårt om inte omöjligt att utläsa av lagtexten, utan kräver att man även tar författningskommentaren i beaktande. Där framgår att kretsen skattskyldiga är kopplat till skyldigheten att betala mervärdesskatt i 1 kap. 1 § ML och att personer som av någon annan anledning inte är mervärdesskatteskyldig för omsättning (exempelvis därför att omsättningen inte utgör omsättning inom landet eller inte görs av en beskattningsbar person) inte är skattskyldiga till finansiell verksamhetsskatt. Svenskt Näringsliv anser att, om den finansiella verksamhetsskatten införs, skattskyldigheten måste gå att utläsa i lagtexten.

Import av finansiella tjänster

Enligt utredningens förslag ska även inköp från utlandet av momsfria tjänster enligt 3 kap. 9 eller 10 § ML medföra skattskyldighet för finansiell verksamhetsskatt. Bevekelsegrunden för detta är att konkurrensen mellan inhemska och utländska finansiella tjänster annars skulle snedvridas. Av den föreslagna lagtexten i 2 § förslaget till lag om finansiell verksamhetsskatt framgår dock inte att även inköp ifrån utlandet ska medföra skattskyldighet. Enligt beskrivningen i författningskommentaren avses en motsvarande tillämpning av den finansiella verksamhetsskatten som vid förvärvsmoms i momshänseende, vilket omöjligt kan utläsas av hur skattskyldigheten för finansiell verksamhetsskatt har utformats.

I praktiken innebär utredningens förslag att varje beskattningsbar person, även ett mindre företag, omfattas av finansiell verksamhetsskatt när denne köper in en finansiell eller försäkringstjänst från utlandet (lån, kredit, aktier, försäkring m.m.). Sådana transaktioner är mycket vanligt förekommande och finansiella tjänster eller försäkringar ingår exempelvis ofta som delmoment vid inköp av varor och tjänster från utlandet. Förslaget innebär därför att

varje företag, vid inköp från utlandet, måste utreda om transaktionen innehåller en sådan momsfri tjänst som omfattas av finansiell verksamhetsskatt. För fullt ut momspliktiga företag förekommer det att företag (i tveksamma fall) beräknar och redovisar förvärvsmoms även för undantagna tjänster. Eftersom företaget har full avdragsrätt påverkar inte ett sådant fel den moms som ska betalas, varför det många gånger saknas anledning till åtgärder i momsredovisningen. Så blir dock inte längre fallet om förslaget genomförs; skattskyldighet till finansiell verksamhetsskatt inträder då och lägger därmed en börda på skattskyldiga och Skatteverket att utreda förekomsten av undantagna tjänster vid förvärvsmoms.

Det kan också vara komplicerat att identifiera tjänster som enligt förslaget skulle medföra skattskyldighet på basis av de underlag som finns att tillgå för det köpande företaget. Enligt 11 kap. 2 § ML behöver en faktura inte ställas ut vad gäller bl.a. sådana omsättningar som avses i 3 kap. 9-10 §§ ML. Erforderligt underlag för den finansiella verksamhetsskatten kommer därmed saknas i de fall där separat faktura inte ställts ut.

Förslaget är inte neutralt

Den föreslagna finansiella verksamhetsskatten kommer i konflikt med neutralitetsprincipen, vilken innebär att en skattskyldigs val av olika handlingsalternativ inte ska påverkas av beskattningen. Förslaget riskerar bli styrande för hur ett företag väljer att organisera sig. Exempelvis kommer en koncern med koncerninterna lån att drabbas hårdare om företaget är uppdelat i flera legala enheter än om det är fråga om en divisionsuppdelning inom samma legala enhet. Detta eftersom transaktioner av finansiella tjänster och försäkringstjänster inom en koncern mellan olika legala enheter leder till skattskyldighet, medan detsamma inte sker om företaget är indelat i divisioner inom en och samma legala enhet.

Förslaget är inte heller neutralt avseende inköp från en svensk respektive utländsk aktör. När inköp av finansiella tjänster eller försäkringstjänster sker från en utländsk aktör drabbas företaget av skattskyldighet för finansiell verksamhetsskatt. Detsamma gäller inte vid inköp från en svensk aktör. Detta kan således styra inköpen mot svenska aktörer. För ett företag som säljer finansiella tjänster eller försäkringstjänster blir effekten tvärtom. Det blir mer förmånligt att sälja till utländska företag än till svenska.

Förslaget träffar mycket brett

Skattskyldigheten skulle om utredningens förslag genomförs sträcka sig långt utanför finanssektorn och träffa mängder med företag, organisationer, ideella föreningar etc. Utredningens förslag är utformat på ett sådant sätt att i princip alla företag potentiellt är skattskyldiga. Enstaka transaktioner kan därför i praktiken komma att medföra konsekvenser som kan vara svåra att upptäcka och överblicka för ett företag vars verksamhet normalt inte innebär omsättning av sådana finansiella tjänster som medför skattskyldighet. Lagen skulle därför bli svår att efterfölja och övervaka.

Anmärkningsvärt nog berörs förslagets räckvidd inte i betänkandet. Utredningen har inte uppskattat vare sig hur många företag som träffas eller i vilka branscher dessa företag finns. Det ges inte heller någon vägledning avseende vad som utgör finansiella tjänster eller försäkringstjänster, utan detta görs enbart med hänvisning till mervärdesskattereglerna vilket medför stora frågetecken. Enligt Svenskt Näringslivs tolkning av utredningens förslag skulle bland annat följande transaktioner kunna leda till skattskyldighet för finansiell verksamhetsskatt:

- Försäljning av olika former av kapitalvaror och samtidig förmedling av försäkring för dessa produkter. Det kan röra sig om till exempel elektronikbutiker, klockbutiker eller cykelbutiker.
- Olika former av finansiering i samband med försäljning av varor och tjänster. Förmedlingstjänster är exempelvis vanligt förekommande i bilhandeln och vid försäljning över nätet. Kundfinansiering ingår dessutom ofta som en komponent i den försäljning som sker inom industrin.
- Koncerninterna finansiella tjänster. Många större koncerner finansieras via externa banklån som moderbolaget tar upp för att sedan förmedla vidare till andra koncernbolag. På så sätt blir koncernens finansiella ställning och kreditsituation lättare att följa upp och övervaka. Detta har lett till att bankerna ställer krav på centraliserad upplåning.
- Inköp av finansiella tjänster från utlandet. Sådana tjänster kan vara integrerade i andra större transaktioner, exempelvis inom industrin. För andra finansiella tjänster saknas det en marknad i Sverige, exempelvis vissa typer av försäkringar, vilket gör det nödvändigt att vända sig till den internationella aktörer.

Utredningen har inte gjort någon beräkning av hur många företag som skulle drabbas av den föreslagna skatten men Skatteverkets expert Maria Andersson Berg uppskattar, i ett särskilt yttrande som bifogats utredningen, antalet företag till 318 000. Svenskt Näringsliv konstaterar att utredningens förslag på finansiell verksamhetsskatt skulle drabba stora delar av det svenska näringslivet. Det stora flertalet av de företag som skulle bli skattskyldiga kan knappast sägas ha en skattefördel av att finansiella tjänster och försäkringstjänster är undantagna från moms. Dessa företag hade snarare hellre haft möjlighet till avdrag för ingående moms på de finansiella tjänster som ingår i produktionen.

Beskattningsunderlaget

Skälig grund

Beskattningsunderlaget ska enligt utredningens förslag vara den skattskyldiges sammanräknade lönekostnader. Om den skattskyldige visar att endast en del av lönekostnaderna är hänförlig till undantagna tjänster enligt 3 kap. 9-10 §§ ML, får beskattningsunderlaget i stället bestämmas genom uppdelning efter skälig grund. En beräkning av skälig grund skulle i praktiken bli aktuell för de allra flesta företag som skulle omfattas av den finansiella verksamhetsskatten om utredningens förslag genomförs. Enligt utredningen ska begreppet skälig grund ha samma övergripande innebörd som i ML. Av skäl som redovisas nedan anser Svenskt Näringsliv inte att det är lämpligt att beräkna den finansiella verksamhetsskatten genom uppdelning efter skälig grund enligt ML.

I de fall ett företag bedriver blandad verksamhet i momshänseende ska den ingående momsen fördelas genom att fakturor hänförs till momspliktiga transaktioner som ger momsavdrag, respektive undantagna transaktioner som saknar momsavdrag. Den moms som härrör från gemensamma kostnader, dvs. kostnader för både momspliktig och undantagen verksamhet, beräknas genom en proportionering efter lämplig grund, t.ex. kvadratmeter eller omsättning. Avdragsrätt för ingående moms för gemensamma inköp kan bestämmas enligt tre olika alternativ:

- Skälig grund: För gemensamma inköp som används i båda verksamheterna ska den ingående momsen bestämmas genom uppdelning efter skälig grund enligt 8 kap. 13§ ML.
- Användningsregeln: Ingående moms som avser gemensamt inköp som till mer än 95 % ska användas i verksamhet som medför skattskyldighet eller återbetalningsberättigad verksamhet får dras av i sin helhet enligt 8 kap 14§ första stycket 1 ML.
- Verksamhetsregeln: Om mer än 95 procent av verksamhetens totala omsättning medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning, får ingående moms som inte överstiger 1 000 kronor för ett visst gemensamt inköp dras av i sin helhet enligt 8 kap 14 § första stycket 2 ML.

Majoriteten av de företag som skulle omfattas av skatten om utredningens förslag genomfördes är icke-finansiella företag med verksamhet inom t.ex. industri-, handel- och servicesektorn. Sådana företags omsättning av finansiella- eller försäkringstjänster är mycket begränsad och de tillämpar vanligen de ovan beskrivna verksamhets- och användningsreglerna vid beräkning av momsavdraget avseende gemensamma kostnader. En beräkning enligt skälig grund blir därför i dagsläget aldrig aktuell för dessa företag. Utredningen förefaller trots detta utgå ifrån att en beräkning enligt skälig grund redan finns på plats för majoriteten av företag som föreslås omfattas av finansiell verksamhetsskatt. Det är en felaktig utgångspunkt.

Skälig grund för finansiella verksamhetsskatt ska dessutom beräknas på ett annat sätt enligt utredningens förslag än skälig grund för avdrag av ingående moms. Fördelning av avdrag för ingående moms enligt skälig grund beräknas på följande sätt:

Momspliktig / återbetalningsberättigad omsättning

Total omsättning

Vad gäller förslaget till finansiell verksamhetsskatt kommer emellertid andelen behöva beräknas på ett annat sätt.

Svensk momsfri omsättning av undantagna finansiella tjänster och förvärv från utlandet av undantagna tjänster

Total omsättning

De företag som har en fördelningsgrund i momshänseende kan således inte använda denna för att beräkna skälig grund för finansiell verksamhetsskatt. Det måste också påpekas att inköp av finansiella och försäkringstjänster från utlandet många gånger sker till betydande belopp i internationella koncerner med moderbolag i Sverige, då inköpen i många fall avser hela den globala koncernen. Det kan exempelvis röra sig om bankgarantier och liknande finansiella tjänster som är nödvändiga i samband med exportverksamhet. Det blir då missvisande att, vid beräkningen av skälig grund, inräkna hela värdet av importen av utländska finansiella tjänster i täljaren och samtidigt endast ha den totala omsättningen i

Sverige i nämnaren. Den finansiella omsättningen blir i sådana situationer oproportionerligt stor i förhållande till den totala omsättningen och skulle innebära en kraftig överbeskattning av finansiell verksamhetsskatt för exportbolag med moderbolag i Sverige.

Bestämning av omsättningens storlek

Ytterligare en försvårande omständighet för att beräkna och rapportera beskattningsunderlaget för finansiell verksamhetsskatt är att bestämma storleken på den finansiella omsättningen. Industriföretag som Svenskt Näringsliv har varit i kontakt med har påpekat att underlaget för skatten kommer att vara mycket komplicerat, näst intill omöjligt, att beräkna eftersom en traditionell betalning eller faktura ofta saknas för många av de finansiella produkter som köps in från utlandet. Ersättningen utgår istället genom avräkning från betalning. Den enda möjligheten att fastställa beskattningsunderlaget blir då en analys och avstämning av olika typer av kostnadskonton under året. En månadsvis rapportering av sådana tjänster i skattedeklarationen kommer att bli svår och innebära ett väsentligt inslag av manuell handpåläggning. Förslaget kommer därför innebära omfattande kostnader för att hantera skatten, ökat antal osäkra bedömningar och risk för fler tvister mellan skattskyldiga och Skatteverket.

Sammansatta tillhandahållanden - huvudsaklighet och delning

Det förekommer ofta att finansiella eller försäkringstjänster ingår som ett moment i sammansatta tillhandahållanden i samband med försäljning eller köp av en vara eller tjänst. Sådana moment vid försäljning av varor och tjänster blir allt vanligare, inte minst mot bakgrund av den digitala utvecklingen som möjliggör allt fler och effektivare betalningstjänster och tillhandahållanden av finansiella produkter i samband med köp och försäljning. Att avgöra om en transaktion som innehåller flera olika tillhandahållanden ska beskattas som en enda sammansatt transaktion (huvudsaklighetsprincipen) eller delas upp och beskattas var för sig (delningsprincipen), är ytterligare ett komplext område inom momsbeskattningen som även påverkar den finansiella verksamhetsskatten.

Ett företag som tillhandahåller en finansiell tjänst kan bedöma att denna är underordnad en annan vara eller tjänst och att den finansiella tjänsten därför enligt huvudsaklighetsprincipen ska momsbeskattas enligt det huvudsakliga tillhandahållandet. Någon skattskyldighet för finansiell verksamhetsskatt infinner då sig inte. Om Skatteverket sedan vid en granskning gör en annan bedömning och anser att delningsprincipen i stället ska användas innebär detta att företaget anses ha tillhandahållit en finansiell tjänst och därmed var skyldigt att betala finansiell verksamhetsskatt. En rättstvist med osäker utgång kan följa och även om ett företag får rätt medför osäkerheten i sig kostnader under processen. För Skatteverket leder detta också till fler svåra bedömningssituationer och ökad börda.

Trots att detta är en av de viktigaste frågorna i moms-sammanhang innehåller varken ML eller EU:s mervärdesskattedirektiv några tydliggörande bestämmelser om huvudsaklighet eller delning. Istället är företagen beroende av vägledning från Skatteverket och rättspraxis från svenska domstolar och EU-domstolen. Svenskt Näringsliv gjorde 2012 en kartläggning av detta som påvisade behovet av enklare regler och riktlinjer.⁴ Svenskt Näringslivs sammanställning innehåller exempel på en stor mängd bedömningsfall kring huvudsaklighets- och delningsprincipen avseende finansiella och försäkringstjänster. Det

⁴ Anna Sandberg Nilsson & Hussein Abdali, Sammanställning av huvudsaklighets- och delningsprincipen utifrån redogörelse i Skatteverkets handledning för mervärdesskatt 2012.

gäller exempelvis transaktioner som omfattar kreditgivning vid varuförsäljning, vitvaruförsäkring, betalningsförmedling, betal- och kreditkortstjänster, värdepappersförmedling m.m. Gränsdragningsproblemen betonas även i Skatteverkets rättsliga vägledning:

”Vid tolkningen av vad som omfattas av undantaget från skatteplikt för bank- och finansieringstjänster förekommer ofta gränsdragningsproblem dels vid bedömningen av karaktären på tjänsten, dels om tillhandahållandet ska ses som en tjänst eller flera. Problemet har gett upphov till många domar och förhandsbesked på området.”⁵

Vad som omfattas av undantaget från skatteplikt är i praktiken en vanlig fråga som företag, organisationer och andra aktörer måste ta ställning till i den dagliga verksamheten. Utredningen har dock inte berört hur inköp eller försäljning av sammansatta tillhandahållanden ska hanteras inom ramen för förslaget till finansiell verksamhetsskatt. Det är en allvarlig brist som utgör skäl för att inte införa skatten.

Beskattning av företagsgrupper

Enligt utredningen kan även momsgrupper utgöra beskattningsbar person. Vilka konsekvenser detta medför i beskattningen av en icke-finansiell koncern och en momsgrupp har utredningen dock inte berört tillräckligt. Enligt bestämmelserna i ML begränsas möjligheten till gruppregistrering för moms till finans- och försäkringssektorn och oäkta kommissionärsföretag. För andra koncerner saknas möjlighet till gruppregistrering.

Svenskt Näringsliv tolkar förslaget till regler om finansiell verksamhetsskatt som att skatten träffar varje juridisk person inom en koncern. I det fall ett bolag inom en koncern tar upp lån eller gör inköp av andra finansiella tjänster och sedan överför dessa vidare inom koncernen uppkommer således finansiell verksamhetsskatt i varje led inom gruppen. Förslaget till finansiell verksamhetsskatt ger därmed upphov till oönskade kumulativa effekter. För företagsgrupper inom den finansiella sektorn, som omfattas av möjligheten till gruppregistrering för moms enligt ML, uppstår dock inte samma effekter då de endast kommer att beskattas i ett led. Detta ger den måhända något besynnerliga effekten att en enskild koncernintern transaktion, allt annat lika, kommer att beskattas hårdare i det fall det rör sig om en icke-finansiell koncern än i det fall det rör sig om exempelvis en bankkoncern som är gruppregistrerad för moms. Det utgör skäl för att inte införa skatten.

Skattebortfall och skattefördel

Enligt utredningens direktiv kan finanssektorn antas ha en skattefördel till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatt. En del av utredningens uppdrag har varit att beräkna storleken på denna skattefördel.

Utredningen har beräknat skattebortfallet för den finansiella sektorn som helhet till 18,3 miljarder kronor 2013. Svenskt Näringsliv tar inte ställning till detta beräkningsresultat men konstaterar att utredningen bedömer att beräkningsmodellen är ”grov och behäftad med stor

5

<http://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2016.13/322538.html?q=bank+och+finansieringstj%C3%A4nster>

osäkerhet” (s. 586). Svenskt Näringsliv delar denna bedömning och vill framhålla att även om modellen som används i sig skulle vara adekvat, så baseras de priskänsligheter som används i modellen på ett begränsat forskningsunderlag. Forskningskällorna till analysen i bilaga 3 är få till antalet och bland dessa är det ännu färre som bygger på svenska data. Såväl den ekonomiska analysen som förslagen i betänkandet baseras därmed på en osäker beräkningsmodell som i sig vilar på en bräcklig empirisk grund. Det är inte önskvärt att förslag till nya skatter bereds och beslutas under sådan osäkerhet.

Det faktum att finansiella tjänster är undantagna från moms innebär att ingående moms ej får dras av och därmed blir en kostnad för företagen. En mer korrekt beskrivning av momsundantagets effekter är därmed att det innebär ökade kostnader för företag som köpare av finansiella tjänster och lägre priser för slutkonsumenterna. Skattefördelen ligger alltså huvudsakligen hos privatpersoner och hushåll, som får tillgång till billigare finansiella tjänster.

Indirekt kan också företagen i den finansiella sektorn gynnas genom att efterfrågan på finansiella tjänster kan öka. Den indirekta effektens storlek är dock en empirisk fråga, där värdet av momsundantaget för de finansiella företagen bl.a. beror på den marginella substitutionsgraden och priskänsligheten i konsumentledet.

Det beräknade skattebortfallet kan vidare inte likställas med skattefördelen för företagen som är producenter i den finansiella sektorn. Skattefördelen bör mätas som storleken på de eventuella ökade vinsterna i sektorn till följd av momsundantaget. Den största delen av skatteundantaget, och därmed skattefördelen, är dock hänförlig till konsumenter av finansiella tjänster som betalar lägre priser utan moms. Att referera till utredningens förslag som en ”bankskatt” blir därmed missvisande eftersom momsundantaget främst gynnar konsumenter av finansiella tjänster och inte banker. Enligt utredningen skulle dessutom den föreslagna skatten till väsentlig del bäras av just kunderna, se vidare avsnittet om konsekvensanalys i detta remissvar.

Det är också missvisande att peka ut den finansiella sektorn som särskilt gynnad av ett momsundantag, eftersom liknande undantag finns inom ett stort antal andra sektorer i Sverige. Enligt OECD uppgår de sammanlagda undantagen från moms till nästan halva den potentiella skattebasen för mervärdesskatt.⁶ Det presumtiva problemet med snedvridning och ”överkonsumtion” på grund av momsundantag omfattar därmed väsentligt fler aspekter än vad utredningsdirektiven och betänkandet anger. Om snedvridning och samhällsekonomisk felallokering är det realekonomiska problem som motiverar utredningen, så är selektiva åtgärder som enbart berör finansiella tjänster olämpligt. Selektiviteten i kombination med förslagets många övriga brister riskerar snarast förvärpa komplexiteten och ytterligare försvåra utsikterna att samlat hantera realekonomiska problem till följd av momsundantag.

En större finansiell sektor leder inte nödvändigtvis till större vinstmarginaler i genomsnitt i ett givet företag. De samlade vinsterna på aggregerad nivå kan antas bli större, men den förväntade genomsnittliga vinsten i ett givet företag beror även på andra faktorer som påverkar marknadens konkurrensgrad; stordriftsfördelar, övriga myndighetsregleringar, marknadsstruktur samt kundernas priskänslighet och rörlighet. Det förhållandet att det eventuellt existerar högre vinster i genomsnitt i den svenska finansiella sektorn kan inte med

⁶ Svenskt Näringsliv, ”Momsens skattebas och skattesatser – Ett inspel till EU:s handlingsplan för moms”, s. 26.

automatik sägas bero på momsundantaget. Företagens vinstmarginaler och möjligheter att sätta priser som avviker från priserna i en modell med perfekt konkurrens förklaras i första hand av konkurrensförhållandena samt barriärerna vid inträde på marknaderna. Vad gäller den svenska bankmarknaden finns exempelvis en stark marknadskoncentration till fyra stora banker. Detta förhållande kan antas påverka prissättningen på banktjänster och driva upp priser och vinstmarginaler över vad som hade varit fallet vid perfekt konkurrens och allmän jämvikt. Detta har dock inte utredningen undersökt. Från allmänna utgångspunkter kan konstateras att skärpt beskattning i allt väsentligt är verkningslöst för att påverka konkurrensaspekter.

I avsnitt 3.2 berörs orsakerna bakom den internationella finanskrisen 2008 samt vissa ekonomiska och politiska följder av krisen. Kopplingen mellan detta avsnitt och frågan om beskattning av finansiella tjänster, som utredningen enligt direktiven är satt att utreda, är emellertid oklar. Det framstår för läsaren som att bakgrunden till utredningen delvis är den internationella finanskrisen. Detta framgår dock inte av utredningsdirektiven. Sambandet mellan mervärdesskattedirektivets undantag för finansiella tjänster och den internationella finanskrisen förklaras inte. Genom att i betänkandet redovisa hur andra länder har valt att förändra beskattning av banker efter finanskrisen kopplas skattepolitik och finanskrisen ihop även för svensk del. Utblicken blir därmed missvisande då det ger intryck av att momsundantaget för finansiella tjänster var en bidragande orsak till den finansiella turbulens som nådde Sverige efter att Lehman Brothers ansökt om konkurs hösten 2008.

Motivet till utredningen förefaller i praktiken vara bankernas del i finanskrisen, samt att banksektorn i vissa avseenden uppvisat vinstnivåer, löner och ersättningar som ligger något över genomsnittet i många andra sektorer. Lagstiftningsprocessen ska vara transparent i alla led, inklusive de explicita motiven för statliga utredningar. Om motivet för utredningen om skatt på den finansiella sektorn i själva verket har sin grund i vinst- och ersättningsnivåer i finanssektorn, bör det analyseras utförligare. Att reformer tydligt motiveras och hänger samman med bakomliggande analys är nödvändigt av demokratiska skäl samt av legitimitetsskäl.

Val av beskattningsmetod

Utredningen gör en genomgång av olika möjligheter att beskatta finanssektorn – frivillig skattskyldighet för vissa finansiella transaktioner, mervärdesskattebesläktade alternativ, en finansiell aktivitetsskatt samt en finansiell transaktionsskatt. Inom dessa olika beskattningsmetoder finns ett antal olika modeller som utredningen berör. Utredningens slutsats är att en finansiell aktivitetsskatt är det bästa alternativet.

Problemen med de beskattningsmetoder som avfärdas är flera. En frivillig mervärdesskatt anses inte lämplig att införa eftersom det är förenat med skattetekniska svårigheter. Det är bland annat svårt att bestämma beskattningsunderlaget, alltså det som utgör ersättningen i en finansiell transaktion. Dessutom anser utredningen att en frivillig skattskyldighet förmodligen bara skulle användas av de som idag inte har någon skattefördel, skatten skulle då inte heller på ett effektivt sätt kompensera för den skattefördel som den finansiella sektorn anses ha idag. Även de andra beskattningsmetoderna avfärdas med liknande argument. De anses inte på ett tillfredställande sätt åtgärda skattefördelen, vara för närbesläktade med en mervärdesskatt och därför otillåtna enligt EU-rätten samt vara förenade med avsevärda praktiska och administrativa svårigheter. Svenskt Näringsliv kan dela vissa av utredningens slutsatser men efterfrågar en djupare analys av momsundantaget

och möjligheterna att momsbeskatta flera transaktioner genom obligatorisk eller frivillig skattskyldighet.

Den största skattetekniska svårigheten med att inordna finansiella tjänster under mervärdesskatten utgörs enligt utredningen av att identifiera underlaget för beräkning av utgående moms. En naturlig utgångspunkt för att ta fram förslag till åtgärder för att kompensera för att finansiella tjänster undantagits från moms borde vara att förslaget inte medför de konsekvenser som motiverat momsundantaget. Den föreslagna skatten på finansiell verksamhet har dock samma brist som enligt utredningen gjort att finansiella tjänster undantagits från moms. Lägg därtill att den föreslagna skatten lider av en mängd andra brister. Svenskt Näringsliv anser sammanfattningsvis att utredningens val av beskattningsmodell har stora brister. Förslaget medför större problem än vad en mervärdesbeskattning av den finansiella sektorn skulle göra. Detta i sig bör vara tillräckliga skäl för att inte gå vidare med förslaget.

Skatteförfarandet

Utredningens förslag skulle, om det genomfördes, bli en udda fågel i det svenska beskattningssystemet. Till sin utformning är den finansiella verksamhetsskatten att likna vid en extra socialavgift för de skattskyldiga företagen. Utredningen anser dock att skatten inte lämpar sig för rapportering tillsammans med andra socialavgifter. Detta beror i huvudsak på att det idag finns en rapporteringsordning för arbetsgivaravgifter och en för egenavgifter. Det innebär att det skulle behövas två olika ordningar även för inrapportering av finansiell verksamhetsskatt. Utredningen anser inte heller att uppdelningen enligt skälig grund lämpar sig för månadsvis rapportering utan föreslår istället att den finansiella verksamhetsskatten inordnas i inkomstskatteförfarandet.

Utredningens förslag om ändring i Skatteförfarandeförordningen innebär att uppgifter om omsättning av finansiella tjänster ska särredovisas i samband med momsdeklarationen. Hur ofta momsdeklarationen lämnas varierar men vanligast torde månads- eller kvartalsvis rapportering vara. Månadsvis rapportering av finansiella tjänster i momsdeklarationen skulle vara svår och innebära mycket manuell handpåläggning. Vidare så uppstår frågor kring när detta ska ske. Utredningen hänvisar i detta avseende till skattskyldighetens inträde, som regleras i 2 § i förslaget till lag om finansiell verksamhetsskatt, vilken redan i sig är bristfälligt utformad. Utredningen förefaller inte ha beaktat reglerna kring redovisningskyldigheten inträde i 13 kap. ML, vilka styr den faktiska redovisningen i momsdeklarationen. Vid beskattningsårets slut föreslås beskattningsunderlaget beräknas enligt skälig grund, såvida företaget bedriver blandad verksamhet. Därefter ska skatten beräknas. Skatten ska rapporteras enligt det förfarande som gäller för inkomstskatt.

Sammanfattningsvis betyder detta att förslaget till finansiella verksamhetsskatt baseras på momsregler, beräknas som en socialavgift och deklarerar och betalas som en inkomstskatt. Svenskt Näringsliv bedömer att hanteringen av en sådan hybridkonstruktion skulle bli administrativt och kostnadmässigt betungande för såväl de skattskyldiga som Skatteverket. Det komplexa föreslagna förfarandet skulle orsaka ökad osäkerhet och ett ökat antal rättsliga tvister.

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att söka förhandsbesked för frågor som rör den finansiella verksamhetsskatten. Svenskt Näringsliv ställer sig positivt till detta men bedömer att möjligheten i praktiken kommer att få liten effekt. I många fall torde osäkerhet kring

fördelningen enligt skälig grund vara en sådan fråga som företag önskar förhandsbesked om. Ofta kan dock sådana ärenden röra bevisfrågor som Skatterättsnämnden inte prövar och därmed inte vara lämpliga för förhandsbeskedsinstitutet. Att det i praktiken kommer vara svårt att få förhandsbesked avseende den finansiella verksamhetsskatten är allvarligt, i synnerhet mot bakgrund av att den föreslagna skatten givits en sådan komplex utformning. Detta utgör skäl för att inte införa skatten.

Är alternativen till utredningens förslag rimliga?

Som framgått ovan finns starka argument mot utredningens förslag till finansiell verksamhetsskatt. Av de särskilda yttranden som bifogats utredningens betänkande framgår att såväl Skatteverket som näringslivsrepresentanter är mycket kritiska till förslaget. Svenskt Näringsliv delar i huvudsak de uppfattningar som kommer till uttryck i de särskilda yttrandena och avstyrker förslaget. Det kan därför finnas anledning att i detta yttrande beröra några av de alternativa förslag som bl.a. förts fram av experterna i utredningen.

Ett sätt som anförts för att begränsa effekterna av utredningens förslag vore att införa ett grundavdrag. Syftet med ett sådant grundavdrag torde i första hand vara att begränsa antalet skattskyldiga. Hur många som på detta sätt skulle undgå beskattning beror av det eventuella avdragets storlek. Enligt det särskilda yttrande som Skatteverkets expert bifogat utredningen skulle grundavdraget innebära att en viss summa, Skatteverket nämner 500 000 kronor, får dras bort från beskattningsunderlaget innan skatten beräknas. Svenskt Näringsliv anser dock att ett grundavdrag inte skulle avhjälpa många av de brister som förslaget till finansiell verksamhetsskatt dras med i övrigt. Med hänsyn till att ett grundavdrag måste appliceras på ett underlag för beskattning, måste de skattskyldiga trots avdraget genomgå hela den administrativt betungande processen att bestämma beskattningsunderlaget enligt skälig grund. Först därefter är det möjligt att avgöra om den skattskyldige behöver betala finansiell verksamhetsskatt eller inte. Endast sådana företag som utan fördelning enligt skälig grund har ett beskattningsunderlag som understiger grundavdraget skulle undkomma beräkningen. Sätts grundavdraget tillräckligt högt skulle visserligen många företag, utan att behöva göra en beräkning av skälig grund, kunna konstatera att de inte omfattas av skatten. Om grundavdraget sätts på en lägre nivå, exempelvis på den nivå som Skatteverket föreslår, uteblir förenklingen för en stor del av företagen.

En annan möjlighet som anförts vore att begränsa skattskyldigheten till sådana företag som omsätter finansiella tjänster och försäkringstjänster till slutkonsument, eller att begränsa skattskyldigheten så att inköp från utlandet inte leder till skattskyldighet. Detta skulle innebära förenklingar för en del företag. Exempelvis skulle vissa industrikoncerner förmodligen inte längre omfattas, under förutsättning att inköp från utlandet inte längre leder till skattskyldighet. Men en sådan begränsning skulle inte hindra att många företag som bedriver försäljning i konsumentled skulle omfattas. Det gäller exempelvis elektronikbutiker som förmedlar försäkringar och bilhandlare som ordnar med finansiering till kunderna. Den föreslagna begränsningen till företag som säljer till slutkonsument motiveras dock inte i första hand av förenklingsskäl, utan av att mer träffsäkert kompensera för momsundantaget. Utredningen konstaterar att det är vid försäljning till slutkonsument som skattefördelen finns. Ur den aspekten framstår begränsningen som rimlig. Även om tillämpningsområdet för den finansiella verksamhetsskatten begränsas kvarstår emellertid problemet att reglerna är mycket administrativt betungande för de företag som fortsatt måste tillämpa dem. Svenskt Näringsliv anser därför inte att en inskränkning av tillämpningsområdet gör att förslaget kan genomföras. I sammanhanget är det också viktigt att beakta att inskränkningar orsakar

gränsdragningsproblem och tröskeeffekter, där konkurrensen snedvrids mellan likartade verksamheter på olika sidor om en eventuell gräns. I förlängningen kan det leda till olika former av så kallad shadow banking, vilket kan innebära risker för den finansiella stabiliteten. Detta har utredningen inte analyserat.

Svenskt Näringsliv anser sammanfattningsvis inte att någon av de möjliga inskränkningar av tillämpningsområdet som framgår av betänkandet gör att förslaget kan genomföras. Svenskt Näringsliv ser inte heller några möjligheter att omarbota förslaget så att detta blir lättillämpat och förutsebart. Svenskt Näringsliv anser därför att förslaget, inte ens med omfattande förändringar, kan genomföras.

Jämförelse med Danmark

Danmark beskattar idag vissa sektorer som är undantagna från moms med en lönsumsafgift, bland annat den finansiella sektorn, men även andra momsfria sektorer. När lönsumsafgift nämns i det följande avses dock den del som beskattar sådana företag som i huvudsak bedriver finansiell verksamhet.

I direktiven till utredningen anges att utredningen kan hämta ledning från den danska lönsumsafgiften vid utformning av det svenska förslaget, vilket utredningen också gjort. Beskattningsunderlaget i Danmark utgörs av lönekostnaderna, alltså liknande beskattningsunderlag som föreslås i Sverige. Även i Danmark ska uppdelning ske vid blandad verksamhet, exempelvis enligt arbetad tid. Dock har Danmark infört schabloner för beräkning av beskattningsunderlaget vid blandad verksamhet. Schablonen kallas fördelningsmetod 60/40. Att Danmark infört en schablonmetod visar enligt Svenskt Näringsliv på svårigheterna att fritt fördela finansiella tjänster i en blandad verksamhet. Dessutom är den danska lönsumsafgiften begränsad till företag vars verksamhet till relativ stor del är finansiell. Detta förenklar användningen av schabloner, när alla bolag som omfattas till stor del bedriver finansiell verksamhet. Att införa en schablon i det aktuella förslaget är antagligen svårare med hänsyn till att det finns en så stor variation avseende hur stor del av den totala verksamheten som utgörs av finansiella transaktioner mellan de bolag som träffas. Även om tillämpningsområdet för den finansiella verksamhetsskatten kraftigt skulle begränsas anser inte Svenskt Näringsliv att en schablon skulle vara lämplig att införa. En schablon kan få oproportionerliga konsekvenser vid enstaka större transaktioner, som försäljning av aktier i ett dotterbolag.

Den danska lönsumsafgiften på finansiell verksamhet infördes 1990. Vid denna tidpunkt fanns små möjligheter att digitalisera bort arbetskraft eller flytta denna utomlands. Dessa möjligheter är betydligt större idag. Vid en jämförelse med Danmark är det vidare centralt att påpeka den stora skillnaden som finns i beskattningen i övrigt. I Sverige betalar arbetsgivaren in socialavgifter medan detta görs direkt av de anställda i Danmark. Nivåerna skiljer sig också mycket åt med socialavgifter på drygt 31 % i Sverige jämfört med 8 % i Danmark. Att effekterna i Sverige skulle bli desamma som när Danmark införde sin lönsumsafgift är därför inte troligt. Sverige har redan som utgångspunkt en betydligt högre socialavgift och den tekniska utvecklingen som skett sedan 1990 gör att risken för att arbeten digitaliseras bort eller flyttar utomlands är betydligt större.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Svenskt Näringsliv har gett i uppdrag till docent Oskar Henkow och professor Cécile Brokelind vid Lunds Universitet att utreda förslagets robusthet och då specifikt frågan om förslaget kan ifrågasättas utifrån EU-rätten, särskilt förbudet mot otillåtet statsstöd men även kravet på fri rörlighet. Resultatet av deras analys bifogas som bilaga 2 till detta yttrande. Sammanfattningsvis kan sägas att de finner att förslaget riskerar att strida mot unionsrätten i fråga om såväl otillåtet statsstöd som krav på fri rörlighet. Osäkerheten kring om förslaget är förenligt med EU-rätten anser Svenskt Näringsliv är en så pass allvarlig brist att förslaget inte bör genomföras. För det fall regeringen, trots detta, skulle välja att gå vidare med något förslag på området visar Henkows och Brokelinds analys att det krävs notifiering till EU-kommissionen avseende förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler.

En aspekt som utredningen inte berör tillräckligt är hur förslaget förhåller sig till direktiv 2008/7/EG som rör indirekta skatter på kapitalanskaffning. Enligt nämnda direktiv (art. 5) finns förbud mot att införa indirekta skatter på vissa typer av transaktioner. Detta är enligt Svenskt Näringsliv ytterligare en viktig unionsrättslig aspekt som utredningen inte analyserat.

Konsekvensanalys

Den konsekvensanalys utredningen presenterar innehåller ett flertal brister och uppfyller inte kraven i regeringens förordning 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning. Från ett näringslivsperspektiv är det särskilt anmärkningsvärt att utredningen i princip helt förbiset att redogöra för förslagets konsekvenser för icke-finansiella företag. Svenskt Näringsliv anser också att utredningens uppskattningar av de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget är för bristfälligt beräknade för att användas som beslutsunderlag.

Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

I konsekvensutredningen görs ingen kvantitativ bedömning av i vilken grad övervältringen av den finansiella verksamhetsskatten skulle drabba vinster, priser eller löner. Detta medför att intervallet för den beräknade skatteintäkten är mycket stort. Det innebär också att utredningen inte ger ett tillräckligt underlag för att svara på frågan vilka som kommer att bära kostnaden för skatten. Osäkerheten om skattens incidens är ett problem eftersom lagstiftaren och regeringen därmed inte har något kvantitativt underlag för att bedöma vilka grupper som skulle bära kostnaderna av skatten. Denna osäkerhet blir särskilt anmärkningsvärd då utredningens beräkning av skattebortfallet också är behäftad med stor osäkerhet. Denna dubbla osäkerhet innebär att det inte med någon rimlig säkerhet går att säga om det finns något samband mellan den skattefördel som ett företag eller hushåll har idag och den börda som en införd skatt skulle innebära. Träffsäkerheten i utredningens förslag och analysen av denna är med andra ord låg.

Svenskt Näringsliv delar utredningens bedömning om övervältring och incidens är att skatten i hög utsträckning skulle övervältras på högre priser för bankernas kunder. Givet marknadskoncentrationen på den svenska bankmarknaden är det mest sannolika vid ett införande av en finansiell verksamhetsskatt att bankerna kan föra kostnaden för skatten vidare till sina kunder, eftersom konkurrenssituationen är begränsad och bankerna därmed har möjlighet att höja priser, se även avsnittet om Skattefördel i detta remissvar samt

utredningens egen bedömning.⁷ Banktjänster bedöms i betänkandet stå för ungefär två tredjedelar av skattebortfallet. Det är alltså bankernas kunder som skulle få bära två tredjedelar av skattens kostnader vid övervältring på priserna på banktjänster. Vad gäller försäkringstjänster bedömer Svenskt Näringsliv att skatten kommer att övervältras i högre priser på försäkringar och, till viss del, i lägre pensioner. Detta framstår som en icke önskvärd effekt ur såväl medborgarnas som det offentliga synpunkt.

Utredningen har beräknat storleken på de ökade kostnaderna för konsumenter av finansiella tjänster i scenariot med full övervältring på pris. För hushållens del beräknas skatten innebära kostnadsökningar på 2,7 miljarder kronor i 2013 års priser (s. 383). För 2018 kan denna siffra antas närma sig 3 miljarder kronor. För företag som använder finansiella tjänster som insatsvaror beräknas kostnadsökningarna till sammanlagt 4,3 miljarder kronor. Sammantaget skulle därmed 7 miljarder kronor omfördelas från dessa grupper till staten. För de företag som förlorar omsättning till följd av prisövervältringen beräknas värdet på den minskade omsättningen uppgå till 5,5 miljarder kronor netto. Av dessa står bankerna för 3,5 miljarder kronor. Av statistik som presenteras i utredningen framgår att banksektorns driftöverskott 2013 i genomsnitt var 32 % av produktionsvärdet (tabell 1.1, bilaga 3). Om detta antas motsvara en genomsnittlig vinstmarginal på banksektorns omsättning skulle värdet av de förlorade vinsterna i bankerna till följd av en finansiell verksamhetsskatt bli 1,12 miljarder kronor. Enligt de fyra storbankernas resultaträkningar för 2015 uppgick den genomsnittliga vinstmarginalen efter skatt till 39 %. Med detta antagande skulle värdet av de förlorade vinsterna bli 1,3 miljarder kronor. Utredningen bedömer vidare att skatten inte annat än till obetydlig del kommer att övervältras i lägre vinster i den finansiella sektorn (s. 403). Vad gäller skattens incidens ska därmed 0 – 1,3 miljarder kronor i minskade vinster i bankerna ställas i relation till konsumenternas 7 miljarder kronor i ökade kostnader. Givet dessa siffror framstår utredningens förslag till utformning av skatten framför allt som en skatt på hushåll och icke-finansiella företag, genom ökade kostnader för lån, krediter och försäkringar. Att beteckna betänkandets förslag som en bankskatt framstår därmed som missvisande då siffrorna, med utredningens rimliga antaganden, visar att bankerna drabbas lindrigt eller inte alls. Således överensstämmer inte den förslagna skattens verkliga incidens, enligt vad som redovisats i detta stycke, och de motiv för den föreslagna skatten som anförs i betänkandet om att momsundantag skulle ge finanssektorn skattefördel. Sammantaget utgör detta skäl för att inte införa skatten.

Ökade kostnader för lån och krediter som orsakas av en skatt på finansiell verksamhet skulle också få konsekvenser för investeringarna. Om krediter finansierar investeringar är det rimligt att förvänta sig att ökade kreditkostnader resulterar i minskade investeringar. Omfattningen av denna effekt är svår att bedöma, men med ett antagande om en priselasticitet om -1 så skulle en fördyring av lånekostnaderna med 3-4 % innebära upp till 3-4 % mindre investeringar i Sverige.⁸ Denna potentiellt skadliga effekt på Sveriges kapitalbildning och långsiktiga tillväxtförmåga berörs inte tillräckligt i utredningens konsekvensutredning.

⁷ Sid 379: "Utredningen finner dock inte något skäl att anta att finansiella tjänster är särskilt priskänsliga och att det därför skulle finnas något hinder för att snarare övervältra en finansiell verksamhetsskatt på priserna. Det är därför utredningens bedömning att den finansiella verksamhetsskatten till en väsentlig del kommer att övervältras på priset".

⁸ Luigi Guiso m.fl., "How Interest Sensitive is Investment? Very (when the data are well measured), 2002.

Utredningen analyserar också vad som sker vid övervältring på lönerna i sektorn. Enligt utredningsbetänkandet skulle lönerna i finanssektorn minska med totalt 4,7 miljarder kronor (s. 406) om skatten infördes och övervältrades helt på lönerna. Detta innebär att tusentals svenska löntagare skulle få lägre löner på sikt om skatten infördes. Inom gruppen anställda i finanssektorn är sannolikt dessa försämringar inte jämnt fördelade. Det görs dock ingen analys av hur olika yrkesgrupper inom finanssektorn skulle drabbas. Det är rimligt att anta att vissa yrkesgrupper skulle drabbas hårdare än andra, beroende på substitutionsmöjligheter, utbildningsnivå, produktivitet och förhandlingsstyrka. I den mån övervältring sker på lönerna är det sannolikt att lönerna sänks mest inom de grupper som har svaga förhandlingspositioner och redan låga löner. Skatten har alltså en regressiv fördelningsprofil. I den mån de skattskyldiga företagen inte kan övervältra kostnaderna på lönerna kan substitution och flytt av arbetskraft komma att ske. Utredningen bedömer att 2 600 arbetstillfällen skulle gå förlorade i Sverige. Svenskt Näringsliv noterar dock andra bedömningar som visar att sysselsättningseffekterna kan bli väsentligt större.⁹ Oavsett hur många arbetstillfällen som upphör och flyttar från Sverige är det rimligt att förvänta sig att även denna effekt på jobben har en regressiv fördelningsprofil. De yrken som kan flyttas utomlands samt digitaliseras och rationaliseras är generellt yrken som redan idag har en svag position på grund av att det finns substitutionsmöjligheter. Skatten skulle alltså på ett regressivt sätt drabba jobben genom att de jobb som försvinner också är jobb med lägre genomsnittliga löner än de som inte försvinner. Här finns vidare regionala skillnader som inte är belysta i betänkandet. Banktjänster på mindre orter är dyrare för banken på grund av stordriftsfördelar. Mest sannolikt har skatten därför en negativ regionalpolitisk profil genom att den skulle orsaka nedläggning och nedbemanning på mindre orter. Detta drabbar i nästa steg kreditgivningen till företag på dessa orter, med negativa återverkningar på investeringar och tillväxt.

Sammanfattningsvis kan följande slutsatser dras om skattens incidens utifrån utredningens egna analyser. Vinsterna i finanssektorn skulle inte påverkas i särskilt hög utsträckning. Om priserna på bank- och försäkringstjänster höjs drabbas hushåll och företag som konsumerar finansiella tjänster av 7 miljarder kronor i ökade kostnader. Om istället lönerna skulle sänkas skulle de yrkesgrupper inom finanssektorn som idag har relativt låga inkomster påverkas mest negativt.

Konsekvenser för företagen

Som framgått ovan visar konsekvensanalysen att den finansiella verksamhetsskatten, i den mån den övervältras på pris, till stor del kommer att bäras av företagen i egenskap av bankkunder. Svenskt Näringsliv finner ingen anledning att ifrågasätta detta. De konsekvenser utredningens förslag skulle medföra för företagen och företagandet stannar dock inte vid kostnaderna för själva skatten i form av fördyring av finansiella tjänster. Som också framgått tidigare i detta yttrande har antalet icke-finansiella företag som blir skattskyldiga inte uppskattats av utredningen. Det saknas även en redogörelse för storleken på de företag som omfattas och vilka branscher de verkar inom. Med hänsyn till den digitala utvecklingen och att finansiella tjänster får allt större spridning utanför den finansiella sektorn skulle antalet företag som omfattas av skattskyldighet sannolikt komma att bli växande. Detta framgår dock inte av konsekvensutredningen.

⁹ Upp till 16 000 färre jobb, se ”Wage tax on a rapidly changing Swedish financial sector”, Copenhagen Economics (2016).

Vidare bygger utredningens analys av administrativa konsekvenser för företagen i princip enbart på uppgifter från "branschföreträdare" dvs. från företag verksamma inom den finansiella sektorn. Någon representant för övriga näringslivet har inte ingått bland de experter som biträtt utredningen. Det saknas därför ett resonemang om administrativa konsekvenser för icke-finansiella företag. Det finns inte heller några uppskattningar av tidsåtgång eller kostnader för att administrera skatten. Det är enligt Svenskt Näringsliv inte acceptabelt. I synnerhet med hänsyn till att de administrativa kostnaderna för att hantera skatten skulle bli väsentliga – för många icke-finansiella företag sannolikt betydligt högre än själva skattekostnaden.

Svenskt Näringsliv noterar att Skatteverket uppskattat kostnaderna för löpande administration avseende den finansiella verksamhetsskatten till väsentligt högre belopp än vad utredningen gjort. Även här förefaller det som utredningen helt har valt att bortse ifrån att skatten även föreslås omfatta icke-finansiella företag och den komplexitet och de svåra bedömningssituationer som en fördelning efter skälig grund innebär. Exempelvis gör Skatteverket bedömningen att kostnaderna för kontroll av skatten skulle uppgå till 9,3 miljoner kr för finansiella företag och lika mycket för icke-finansiella företag, dvs. totalt 18,6 miljoner kr. Utredningen har dock – utan närmare motivering än att underlaget är bristfälligt och svårbedömt – uppskattat den totala summan för såväl finansiella som icke-finansiella företag till "i vart fall" 9,3 miljoner kr. Svenskt Näringsliv anser att beviskraven är högre än så för att det ska vara möjligt att bortse ifrån Skatteverkets erfarenhet och expertis på området på det sätt som utredningen gjort.

Utredningen konstaterar att den finansiella verksamhetsskatten, i den mån den inte skulle övervältras på lön, kan medföra att antalet sysselsatta i finansiella företag minskar. Vidare kan det inte förutsättas att en sådan neddragning skulle ske proportionellt över landet. Svenskt Näringsliv konstaterar dock att det erfarenhetsmässigt ofta varit regional verksamhet som skurits ned vid omstruktureringar inom finansiell sektor. Det får inte bara konsekvenser för den regionala sysselsättningen, utan medför även att förutsättningarna för det lokala företagandet försämras. Konsekvensanalysen innehåller dock inte någon närmare beskrivning av vad det innebär för det regionala näringslivet när den finansiella servicen minskar eller försvinner helt.

Att konsekvensutredningen bortsett från de icke-finansiella företagen innebär sammanfattningsvis att de administrativa kostnaderna för utredningens förslag är grovt underskattade. Detta gäller inte bara kostnaden för företagen utan även kostnaderna för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Utredningen har även bortsett ifrån att göra någon bedömning om skattens betydelse för svenska företags konkurrenssituation. Utredningens förslag på finansiell verksamhet skulle drabba vissa branscher orimligt hårt om det genomfördes. Sverige är i framkant när det gäller utveckling inom FinTech-branschen och utredningar visar att Sverige har störst investeringar per capita i FinTech företag.¹⁰ Många företag inom denna bransch befinner sig i en utvecklingsfas med stora investeringar i konsulter och IT. Samtidigt är de finansiella tjänster som produceras i branschen ofta momsbefriade vilket innebär kostnader för ingående moms som fastnar inom företaget utan avdragsrätt. Att lägga ytterligare en ej avdragsgill skatt på 15 % av hela lönekostnaden skulle få förödande konsekvenser, i synnerhet om man som många företag i branschen befinner sig i en uppstartsfas och verksamheten därmed ännu inte börjat generera något överskott. Svenskt Näringsliv har haft

¹⁰ Atomico, "The State of European Tech", 2016 edition.

kontakter med företrädare för FinTech-företag som befarar att en finansiell verksamhetsskatt skulle leda till att många inom branschen skulle tvingas att flytta verksamheten utanför Sverige. Företag inom FinTech är generellt sett lättroliga och skatten kan därmed komma att ödelägga en bransch i vilken stora investeringar redan gjorts i Sverige och som har god potential att skapa många framtida arbetstillfällen. De nya och smarta finansiella tjänster som företag inom FinTech-branschen erbjuder, gräsrotsfinansiering, betalningslösningar etc. utgör dessutom en utmaning för de traditionella etablerade leverantörerna av finansiella tjänster och förbättrar förutsättningarna för ökad konkurrens på finansmarknaden – något som regeringen i andra sammanhang påtalat behovet av.

En annan sektor som kommer drabbas om förslaget genomförs är pensionsförvaltarna. Ökade förvaltningskostnader kommer för många pensionsförvaltare inte att kunna tas ut på annat sätt än genom ökade premier. De ömsesidiga försäkringsföretagen är här särskilt utsatta eftersom dessa ägs av sina kunder, det finns därför inga vinster att ta av. Effekten av den finansiella verksamhetsskatten skulle bli sänkta pensioner för pensionärerna och ökade pensionskostnader för företagen. Svenskt Näringsliv ser allvarligt på dessa effekter som drabbar såväl arbetsgivare som arbetstagare negativt.

Konsekvensutredningen saknar slutligen en värdering av andra regleringsalternativ. Svenskt Näringsliv anser därför inte att konsekvensutredningen kan användas som beslutsunderlag.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Johan Fall



Marcus Forsman

Bilaga 1

Bilagan illustrerar gränsdragningsproblem som uppstår vid tillämpning av 3 kap. 9-10 §§ ML.

Dessa undantag utgör den svenska implementeringen av momsdirektivets artikel 135.1 a-g och tillhör några av de mest svårtolkade undantagen på momsområdet. Enligt artikeln ska medlemsstaterna undanta följande transaktioner från skatteplikt:

- a. Försäkrings- och återförsäkringstransaktioner, inbegripet tjänster med anknytning till sådana transaktioner som utförs av försäkringsmäklare och försäkringsagenter.
- b. Beviljande av och förmedling av krediter samt förvaltning av krediter av den som beviljat krediten.
- c. Förmedling av och annan befattning med kreditgarantier eller andra säkerheter samt förvaltning av kreditgarantier av den som beviljat kredit.
- d. Transaktioner, inbegripet förmedling, rörande spar- och transaktionskonton, överföringar, fordringar, checkar och andra överlåtbara skuldebrev, med undantag av indrivning av fordringar.
- e. Transaktioner, inbegripet förmedling, rörande valuta, sedlar och mynt använda som lagligt betalningsmedel, med undantag av mynt och sedlar som är samlarobjekt, dvs. guld-, silver- eller andra metallmynt eller sedlar som normalt inte används som lagligt betalningsmedel eller som är av numismatiskt intresse.
- f. Transaktioner, inbegripet förmedling med undantag av förvaltning och förvar, rörande aktier, andelar i bolag eller andra sammanslutningar, obligationer och andra värdepapper, dock med uteslutande av handlingar som representerar äganderätt till varor och sådana rättigheter eller värdepapper som avses i artikel 15.2.
- g. Förvaltning av särskilda investeringsfonder såsom dessa definieras av medlemsstaterna.

Följande är exempel på tjänster som har ansetts omfattas av undantaget för finansiella tjänster i 3 kap. 9 § ML (se Kleerup, Kristoffersson och Öberg, Mervärdesskatt i teori och praktik, 2016 s. 95 ff):

- Förmedling av räntebärande instrument från emittent till placerare.
- Förmedling av premieobligationer.
- Tillhandahållande av elektronisk börs för omsättning av värdepapper, dock ej tjänst avseende information.
- Bankgirocentralens tjänster avseende betalningsförmedling (RÅ 1999 not. 46). I rättsfallet hänvisades till EU-domstolens dom i mål C-2/95 (Sparekassernes Datacenter) som nämnts ovan.
- Försäljning av aktierna i ett s.k. lagerbolag (dock har i förhandsbesked fastställt i HFD 2011 not. 33 ansetts att den del av ersättningen som avser bolagsbildningskostnader inte omfattas av undantaget).
- Kontoföring av finansiella instrument i avstämningsregister, dock ej tjänst avseende uppdatering av aktieägarbok.

- Hantering av långfristiga bostadskrediter mellan en bank och ett kreditmarknadsbolag (kreditförmedling). Arkivering av kreditakterna kunde dock inte undantas (RÅ 1998 not. 111).
- Växlingsvinster vid handel med valuta (förhandsbesked 1999-04-08).
- Förmedling av fondandelar, dock ej tjänst avseende information (förhandsbesked 2000-12-21).
- Kassaservicetjänster, bl.a. förmedling av insättningar och uttag på konton, som bolag tillhandahåller på uppdrag av annat bolag (förhandsbesked 2004-06-15).
- Köp och försäljning av aktier i eget namn för depåkunders räkning (förhandsbesked 2005-12-21).
- Underagents förmedling av krediter (EU-domstolens dom i mål C-453/05 (Volker Ludwig)).
- Courtagedelningstjänster (RÅ 2009 ref. 49).
- Emissionsgaranti (underwriting) vid nyemission av aktier (EU-domstolens dom i mål C-540/09 (Skandinaviska Enskilda Banken)).
- Tjänster i samband med aktieemission, t.ex. kontakta potentiella investerare (förhandsbesked 2009-05-25).
- Förmedling av aktier i fastighetsbolag (EU-domstolens dom i mål C-259/11 (DTZ Zadelhoff) och HFD 2011 ref. 21).
- Tjänster avseende kortbetalningar åt e-handelsföretag, som bestod i att ta emot betalningar från kunder på ett gemensamt klientmedelskonto och efter avräkning för bl.a. egen ersättning föra över betalningarna till e-handelsföretaget (förhandsbesked 2012-10-31). I rättsfallet hänvisades till EU-domstolens dom i mål C-2/95 (Sparekassernes Datacenter) som nämnts ovan.
- Tjänster avseende analys och värdering vid förmedling av aktier i ett bolag när dessa tjänster kan anses underordnade förmedlingstjänsten av aktierna (HFD 2013 ref. 32).
- Ett dotterbolags förmedling av avtal om moderbolagets betaltjänster har ansetts utgöra undantagen betalningsförmedling (HFD 2014 ref.73).
- Växlingstransaktioner med virtuella valutan bitcoins utgör en undantagen finansiell tjänst (EU-domstolens dom i mål C-264/14).

Följande är exempel på tjänster som har ansetts omfattas av undantaget för försäkringstjänster i 3 kap. 10 § ML:

- HFD har ett överklagat förhandsbesked funnit att undantaget för försäkringstjänster omfattar dels försäljning av försäkringar, dels tillhandahållande av besiktningar utförda antingen som underlag för premiesättning (innan försäkring tecknas) eller i samband med bedömningen av om ett tillfredsställande försäkringsavtal föreligger (RÅ 1995 not. 105). Besiktningar i rent skadeförebyggande syfte och skadereglering i samband med att en skada ska åtgärdas ansågs däremot inte omfattas av undantaget.
- Telefonförsäljning av försäkringar (förhandsbesked 1999-06-18).

- Högsta domstolen har funnit att skadereglering, där försäkringsgivaren ersätter försäkringstagarens skada genom t.ex. reparation av den skadade varan, omfattas av begreppet försäkringstjänster (RÅ 2007 not. 139). I ett av Högsta förvaltningsdomstolen fastställt förhandsbesked har dock Skatterättsnämnden kommit fram till att en underleverantörs tillhandahållanden till försäkringsbolag av skaderegleringstjänster inte utgör undantagna försäkringstjänster (RÅ 2009 not. 80). Nämnden ansåg att situationen skiljer sig när det inte är försäkringsgivaren själv som tillhandahåller tjänsterna.
- Försäkringsförmedling (EU-domstolens dom i mål C-127/07 Beheer).

Följande är exempel på tjänster som INTE har ansetts omfattas av undantaget för finansiella tjänster i 3 kap. 9 § ML:

Allmänna administrativa tjänster och omsättning av bokföringstjänster, översättning m.m., även om tjänsterna tillhandahålls ett finansieringsföretag.

- Värdering av fastighet på uppdrag av bank i samband med långivning (RÅ 1992 not. 209).
- S.k. diskretionär kapitalförvaltning eller portföljförvaltning. Sådan tjänst innebär förvaltning av värdepapper åt annan där den senare inte ger order om köp eller försäljning av värdepapper (RÅ 1993 not. 71, jfr även RÅ 1998 not. 249 och RÅ 2003 not. 178 samt förhandsbesked 2005-03-14 och 2005-10-04). Se även EU-domstolens dom i mål C-44/11 (Deutsche Bank) som bekräftar en sådan tolkning.
- Upprättande av incitamentsprogram baserat på teckningsoptioner för anställda (förhandsbesked 2002-01-09).
- Förvaltning av fordringar (bl.a. förhandlingar med gäldenär) som ett bolag utförde åt ett annat bolag (RÅ 2003 not. 194).
- Åtagande att fortlöpande och för egen räkning ställa köp- och säljkurser avseende uppdragsgivarens aktie, s.k. likviditetsgarantitjänst (förhandsbesked 2004-03-05).
- Upprätthållande av andrahandsmarknad för räntebärande instrument genom fortlöpande angivande av köp- och säljräntor (RÅ 2004 ref. 100).
- Tjänster i samband med kreditansökningar som tillhandahålls av postorderföretag, t.ex. öppning av inkomna ansökningar (RÅ 2005 not. 61).
- Depåavtal har ansetts innebära både tillhandahållande av undantagna finansiella tjänster och skattepliktiga administrativa tjänster (RÅ 2009 not. 23).
- Koncernbolags tillhandahållande av tjänster till ett kreditbolag i samband med att andra bolag inom koncernen förmedlade krediter mellan kreditbolaget och kredittagarna (RÅ 2010 ref. 27).
- Marknadsföringstjänster avseende valutaväxling (RÅ 2010 not. 25).
- Tjänster avseende transaktionsövervakning avseende manuell analys av information från kortföretags system för att kunna stoppa bedrägerier m.m. (förhandsbesked 2012-07-09).
- S.k. gap fee vid tillhandahållande av kapitalförvaltningstjänster, dvs. då någon binder sig till att köpa sådana tjänster för ett visst minimivärde per år, för vilket motparten får ersättning i form av en minimum fee och en rätt föreligger att, såvitt en avtalad

fixed fee understiger denna minimum fee, fakturera mellanskillnaden (HFD 2013 not. 27).

- Förmedling av bostadsrätter (HFD:s dom den 2 juni 2015 i mål nr 4004-14).

Följande är exempel på tjänster som INTE har ansetts omfattas av undantaget för försäkringstjänster i 3 kap. 10 § ML:

- Tjänster som bolag tillhandahöll sina lokala försäkringsbolag ansågs utgöra skattepliktiga administrationstjänster (förhandsbesked 1996-05-14).
- Rådgivning om och förmedling av fondförsäkringar (förhandsbesked 1998-05-14).
- Kompensation från intresseorganisation till leverantör för en kundförlust som denne gjort (Riksskatteverkets skrivelse 1999-09-01, dnr 7606-99/120).
- Försäljning av s.k. completion bonds, dvs. garanti för att viss film ska bli färdig inom viss tid och till viss kostnad (förhandsbesked 1999-10-01).
- Värdering av motorfordonsskador på uppdrag av sammanslutning av försäkringsbolag, C-8/01 (Taksatorringen).
- Tjänster avseende backofficeverksamhet till försäkringsbolag, C-472/03 (Arthur Andersen).
- Anvisning av placeringar respektive omplaceringar av försäkringskapital till visst försäkringsbolags värdepappersfonder (RÅ 2004 not. 234).
- Tillhandahållande av fondförsäkring i form av fondportfölj (RÅ 2005 not. 115).
- Märkesförsäkring som tillhandahålls köpare genom samarbete mellan bilföretag och försäkringsbolag (RÅ 2006 not. 90).
- Tjänster avseende grunddata och beräkningstjänster avseende pensionsförpliktelser till försäkringsbolag (förhandsbesked 2005-03-14).
- Böteskassor.
- Bilåterförsäljares ersättning från bilverkstad för bärgningsförsäkring (förhandsbesked 2006-08-18).
- Överlåtelse av stock av avtal om återförsäkring av livförsäkring (EU-domstolens dom i mål C-242/08, Swiss Re).
- Snöförsäkring som kunden automatiskt omfattades av ansågs närmast utgöra ett ansvar av garantikaraktär (förhandsbesked 2009-12-08).
- Tillhandahållande av s.k. plusgaranti som förlängt garantitiden till fem år och täcker tillverkningsfel (Högsta förvaltningsdomstolen dom 2011-12-01 i mål 893-11).

Bilaga 2

Några utgångspunkter vid en bedömning av om den föreslagna skatten på finansiell verksamhet (SOU 2016:76) är förenlig med unionsrätten och särskilt regleringen om statsstöd och friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för kapital

1. Bakgrund

I nämnda utredning föreslås en finansiell verksamhetsskatt med i huvudsak följande utformning. Skatten ska betalas till staten på verksamhet som avser omsättning av vissa finansiella tjänster som har undantagits från mervärdesskatteplikt. Skattskyldigheten är kopplad till undantag från skattskyldigheten för mervärdesskatt pga. undantagen för finansiella tjänster och försäkringstjänster i mervärdesskattelagen. Skatten utgår enkelt uttryckt med 15 % av löneunderlaget enligt socialavgiftslagen.

Enligt utredningens direktiv kan det antas att den finansiella sektorn får en skattefördel till följd av att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatteplikt (SOU 2016:76 s. 249). Utredningen konstaterar att det faktum att omsättning av finansiella tjänster har undantagits från mervärdesskatt leder till att statens skatteintäkter blir lägre än vad de hade varit om omsättningen hade kunnat beläggas med mervärdesskatt (SOU 2016:76 s. 250). Utredningen räknar därefter på det skattebortfall för staten som detta undantag leder till då omsättningarna inte beläggs med mervärdesskatt. Detta skattebortfall betecknas därefter (s. 253, avsnitt 7.2) såsom den finansiella sektorns skattefördel till följd av undantagen för finansiella tjänster och försäkring.

Motivet till införandet av skatten är således direkt kopplat till ett teoretiskt skattebortfall (det är teoretiskt eftersom inget land har ett system varunder dessa tjänster beskattas med mervärdesskatt) som betecknas som en skattefördel. Motivet är vidare att undantagen för finansiella tjänster och försäkringstjänster ger denna skattefördel och att denna fördel ska minska genom uttaget av den finansiella verksamhetsskatten. Närmare bestämt anges att "skatten ska tas ut i proportion till denna skattefördel, för att på så sätt bidra till ökad likformighet och neutralitet i beskattningen av olika näringssektorer" (SOU 2016:76 s. 253-254).

Utredningen anser att en finansiell aktivitetsskatt är bäst lämpad att minska skattefördelen med undantaget för mervärdesskatt för finansiella tjänster och försäkringstjänster (SOU 2016:76 s. 263).

Vi noterar att skatten i sin tillämpning får följande effekter.

Alla som omsätter undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster inom landets gränser (dvs. till en persons etablering i Sverige) ska betala skatten. Dessutom ska alla som förvärvar i sig undantagna finansiella tjänster och försäkringstjänster från utlandet betala skatten. Detta innebär att en person som kan betecknas som en

beskattningsbar person och har en etablering i Sverige som förvärvar ifrågavarande tjänster från en säljare i ett annat land ska redovisa skatten.

Beskattningsunderlaget utgörs av hela löneunderlaget såvida inte den skattskyldiga kan visa att endast en del av lönekostnaderna är hänförliga till sådan undantagen omsättning. Om detta vissas får beskattningsunderlaget istället bestämmas genom en uppdelning efter skälig grund. Det finns inga tröskelvärden för registrering, skatten ska betalas från första kronan.

2. Statsstöd

Enligt artikel 107(1) i Fördraget om den Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det är klart att en förmånlig skattehantering kan utgöra ett statligt stöd som hotar snedvrیدا konkurrensen och att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Den avgörande frågan då det ska avgöras om stödet strider mot artikel 107(1) är oftast om det gynnar vissa företag eller viss produktion eller om det är allmänt/generellt, det s.k. selektivitetskriteriet. Här kommenterar vi enbart detta krav.

Det måste, innan vi diskuterar frågan rättsligt, först nämnas att redogörelsen för gällande rätt vad avser statsstöd i SOU:n inte är uppdaterad. Det görs för det första en hänvisning till Kommissionens Notice on Business Taxation från 1999 men denna har ersatts med en Notice från den 19 juli 2016 (OJEU C 262). Till yttermera visso, i utredningen görs en hänvisning (se s. 342) till Tribunalens dom i mål Santander (T-219/19), men detta mål är inte längre relevant då EU-domstolen i stor avdelning ändrat Tribunalens dom (genom dom den 21 December 2016). Generaladvokatens utlåtande kom den 29 juli 2016, och var således möjligt att beakta av utredningen. Så har emellertid inte skett. Till detta ska läggas referenser till diskussioner och argument som inte är relevanta (såsom referensen till , Marres & D.Weber, ed, *Taxing the Financial Sector, Financial taxes, Bank Levies and More*, 2012 IBFD) där Luja och Smit diskuterar FTT och statsstöd, vilket ju inte är relevant för finansiell verksamhetsskatte-diskussionen.

Ovanstående brister reflekteras, enligt vår mening, i brister vad gäller slutsatserna. Det är klart från rättspraxis att selektiviteten ska bestämmas i en tre-steps process: först ska det relevanta referenssystemet fastställas. För det andra ska avgöras om de regler varom är fråga utgör en avvikelse från referenssystemet (innebär en särbehandling). Slutligen ska undersökas om avvikelsen kan rättfärdigas utifrån referenssystemets beskaffenhet och karaktär (jfr. EU-domstolens dom i *Gibraltar I*, C-06/09 P).

Det ska noteras att även om det inte sker en explicit olikbehandling av företagare så kan en skatt ändå utgöra statsstöd om den är utformad utifrån ett klart godtyckligt

eller snedvridande sätt som i praktiken gynnar vissa företagare eller aktiviteter som befinner sig i jämförbara situationer mot bakgrund av den underliggande logiken i skattesystemet. Ett exempel utgör *Gibraltar I*, där en inkomstskatt som uteslöt alla icke-etablerade företag från tillämpningsområdet var selektiv. Ett annat exempel är *Santander (C-20/15P)* där avskrivning på goodwill i utländska företag i sig var en reglering som var snedvridande då avskrivning inte medgavs för goodwill i inhemska företag. Notera särskilt att ingen särskild grupp pekades ut – dvs. en skatt kan vara selektiv i sin helhet om den är snedvridande och gynnar visst beteende och detta inte följer av den underliggande logiken i skattesystemet.

Vi noterar också att ett mål, *Ferring (C-53/00)* är av särskilt intresse vad avser en finansiell verksamhetsskatt (ovanstående mål rör inkomstskatter). En särskild skatt utgick på direkt försäljning av läkemedelslaboratorier av mediciner i parti till apotek. Skatten syftade till att jämställa försäljning av läkemedelslaboratorier med försäljning som gjordes av återförsäljare, vilka hade en skyldighet att lagerhålla mediciner och därför hade extra kostnader. Det var dessa kostnader som lagen kompenserade för. EU-domstolen ansåg att skatten vara selektiv, då båda typerna av företag (läkemedelslaboratorier och återförsäljare) utförde samma typ av ekonomisk aktivitet men enbart en av dessa beskattades. EU-domstolen fann emellertid inte att detta utgjorde ett olovligt statsstöd under förutsättning att det fanns ett samband mellan merkostnaderna och skatten, då skattens effekt då enbart blev att försätta de två kategorierna av aktörer i jämförbara konkurrensvillkor.

Skatten på finansiell verksamhet syftar till att öka likformigheten och neutraliteten i beskattningen av olika näringssektorer. Dock har sannolikt andra sektorer en större fördel av ett undantag från mervärdesskatt än den finansiella sektorn. Den finansiella sektorn tillhandahåller tjänster till företag, vilka har avdragsrätt för det fall mervärdesskatt faktureras på förvärv i verksamheten. I dessa fall är ett undantag enbart kostnadsökande för det finansiella företaget och innebär ingen fördel.

I en sektor såsom t.ex. sjukvårdssektorn sker den absoluta majoriteten av omsättningarna till privatpersoner som inte har avdragsrätt för ingående mervärdesskatt. För denna sektor torde undantaget för sjukvård ge en större fördel, relativt sett, än i finanssektorn. Denna sektor, och andra sektorer där det finns undantag för mervärdesskatt såsom fastighetssektorn, utbildning, ideella föreningar, idrott, kultur, periodiska publikationer, har i många fall också en fördel av undantaget från mervärdesskatt, men de omfattas inte av den finansiella verksamhetsskatten (för sin verksamhet, dock i vissa fall om de förvärvar finansiella tjänster från utlandet, se nedan).

Det kan då hävdas, med visst fog, att skatten är selektiv i förhållande till dess referensram, dvs. att kompensera för fördelen med ett undantag från mervärdesskatt och öka neutraliteten mellan olika sektorer i ekonomin. Det kan därför med visst fog också hävdas att den finansiella verksamhetsskatten inför en fördel för andra företagare än finansföretag i förhållande till undantag för mervärdesskatt. Den finansiella verksamhetsskatten är definitivt snedvridande enligt vår bedömning i förhållande till de som tillhandahåller finansiella tjänster men där dessa är mervärdesskattepliktiga (såsom många betalningsförmedlare, jfr. EU-

domstolens dom i mål *BookIt*, C-607/14). Dessa företag har ju en fördel i de fall de tillhandahåller tjänsterna till någon som har avdragsrätt för mervärdesskatt som faktureras – de har en lägre kostnad för mervärdesskatt (den är avdragsgill) och de omfattas inte av den finansiella verksamhetsskatten. Dessa företag som ingår i samma sektor i ekonomin särbehandlas då och får en lägre skattebörda (hur denna börda än räknas) jämfört med de som måste betala mervärdesskatt på sina inköp och omfattas av den finansiella verksamhetsskatten. Skatten är således enligt vår mening klart snedvidande till fördel för mervärdesskattepliktiga tillhandahållare av finansiella tjänster till andra företag.

Liknande resonemang återfinns i doktrinen. R. Luja har angivit att “a question still to be answered is whether a tax on financial institutions like banks would be considered too narrow in scope if it leaves out other operators that carry out identical economic activities for the mere reason that they do not have the same kind of license needed to do so” (“Do State Aid Rules Still Allow EU MS to Claim Fiscal Sovereignty?” EC Tax Review 2016/5-6, p. 313, note 5).

3. Fri rörlighet

Artikel 63 FEUF förbjuder restriktioner för kapitalrörelser. Begreppet kapitalrörelser omfattar inte bara placering av kapital såsom direkta investeringar utan omfattar alla aktiviteter utförda av finansiella institutioner inom eller utom landets gränser.

Vad avser den finansiella verksamhetsskatten kan noteras att den motiveras av en fördel med skattebortfallet från den finansiella sektorn men den kommer betalas också av de som inte omsätter finansiella tjänster (vid förvärv av tjänster från utlandet). Således kommer varje näringsidkare, även mindre näringsidkare, som till exempel lånar pengar eller erhåller någon typ av kredit, köper aktier och använder utländsk aktieförmedlare eller köper en försäkring eller försäkringsförmedlingstjänst från en säljare i utlandet, vara skyldiga att betala skatten baserat på hela löneunderlaget. Endast om näringsidkaren kan visa att lönekostnader inte är hänförliga till förvärvet ska skatteunderlaget minskas och fastställas ”efter skälig grund”. Vad som utgör en skälig grund måste sedan fastställas från fall till fall. Om däremot samme näringsidkare förvärvar motsvarande tjänster från en svensk säljare behöver näringsidkaren inte vidta någon åtgärd avseende skatten.

Denna skillnad i hur rent nationella och internationella situationer hanteras är kapabel att innebära en inskränkning i den fria rörligheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56 FEUF). Det föreligger en högre administrativ börda vid gränsöverskridande handel för en förvärvare av finansiella tjänster än vid rent nationella förhållanden. Det innebär också en inskränkning i de fria kapitalrörelserna (artikel 63 FEUF). Enligt vår mening är den ökade administrativa bördan troligen en inskränkning i båda friheterna.

Enligt EU-domstolens rättspraxis ska syftet med bestämmelserna avgöra vilken frihet (för kapital eller tjänster) som ska ges prioritet (*Fidium Finanz* C-452/04), men i EU-domstolens praxis finns också exempel på fall där båda friheterna varit sammanfallande tillämpliga (C-484/93 *Svensson-Gustavsson*; C-157/08 *X and*

Passenheim-van Schoot). Alla dessa mål rör finansiella institutioner och restriktioner vid handeln över gränserna där det i de senare befanns föreligga en inskränkning av båda friheterna. Så förefaller också vara fallet med den finansiella verksamhetsskatten, den synes, som sagt, inskränka båda friheterna.

En inskränkning i friheterna kan rättfärdigas om det krävs för att försäkra en effektiv uppbörd och för att undvika skatteflykt och skatteundandragande, allt under den allmänna förutsättningen att inskränkningen är proportionell mot det angivna syftet (proportionalitetsprincipen respekteras). Inskränkningen kan inte, enligt vår mening, berättigas för att upprätthålla skattesystemets enhet, då skatten ju utgår på vissa förvärv över gränserna. Till yttermera visso, skatten syftar till att beskatta finansiell verksamhet. Genom systemet med beskattning av förvärv från utlandet så utvidgas beskattningen till en finansiell verksamhets kunds verksamhet (vilken inte alls behöver vara finansiell). Syftet är att undvika skatteundandragande. Vi har dock svårt att finna att en generell skattskyldighet på förvärv är proportionell mot det ändamålet.

Sammanfattningsvis har vi svårt att se att inskränkningen kan rättfärdigas.

Lund den 19 January 2017

Oskar Henkow

Cecile Brokelind