

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över utkast till lagrådsremiss Riskskatt för vissa kreditinstitut

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Utkastet innehåller förslag till lag om riskskatt för kreditinstitut, förslag till lag om ändring i lagen om riskskatt för kreditinstitut, förslag till lag om ändring i lagen (1986:468) om avräkning av utländsk skatt och förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

I utkastet görs bedömningen att beskattningen av kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället bör öka. Därför föreslås att ett kreditinstitut ska betala riskskatt till staten om summan av kreditinstitutets skulder vid beskattningsårets ingång överstiger ett gränsvärde. För utländska kreditinstitut ska endast skulder hänförliga till verksamhet som kreditinstitutet bedriver från filial i Sverige beaktas. Om kreditinstitutet ingår i en koncern ska gränsvärdet gälla sammantaget för alla kreditinstitut i koncernen. Gränsvärdet föreslås uppgå till 150 miljarder kronor för beskattningsår som påbörjas under år 2022. Gränsvärdet ska därefter årligen indexeras. För beskattningsår som påbörjas under 2022 ska skatt betalas med 0,05 procent av beskattningsunderlaget. För beskattningsår som påbörjas under 2023 och senare år ska skatt betalas med 0,06 procent av beskattningsunderlaget.

Regelrådet yttrade sig över promemorian Riskskatt för vissa kreditinstitut den 11 november 2020 och fann då att den inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning<sup>1</sup>.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Syftet med förslaget är att stärka de offentliga finanserna för att därigenom skapa utrymme för att klara en framtida finansiell kris. Förslagsställaren konstaterar att finansiella kriser är kostsamma och kan ge upphov till direkta kostnader för samhället när staten måste stärka den finansiella stabiliteten med skattemedel, och indirekta kostnader till följd av att den ekonomiska konjunkturen viker och de offentliga finanserna försämras. Alla kreditinstitut utgör dock inte samma risk för det finansiella systemets funktionssätt. Stora institut utgör en så pass viktig del av det finansiella systemet att det skulle få mycket

---

<sup>1</sup> Dnr. RR 2020-277

negativa konsekvenser såväl för det finansiella systemet som för ekonomin i stort om de fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet.

Även om ekonomiska svårigheter i andra branscher och sektorer i vissa fall kan spridas och få negativa konsekvenser för andra delar av samhället har den finansiella sektorn en särställning. Bakgrunden är kreditinstitutens centrala roll i ekonomin och den känslighet som finns i det finansiella systemet. Det är därför, enligt förslagsställaren, rimligt att beskattningen av kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället ökar.

Regelrådet bedömde i sitt yttrande i november att det inte framgår på vilket sätt skatteintäkterna kommer att hanteras för att säkerställa att syftet med förslaget kan uppnås. Flera andra remissinstanser diskuterar också frågan om hur skatteintäkterna kommer att hanteras och om de bör fonderas. Förslagsställaren anger i utkastet att de skatteintäkter som den föreslagna riskskatten ger upphov till bidrar till att förbättra de offentliga finanserna. Den offentliga skuldsättningen kan därmed hållas på en lägre nivå än om förslaget inte genomförs. Om en finansiell kris inträffar har Sverige således starkare offentliga finanser och ett bättre utgångsläge som gör oss rustade för att möta utmaningar och genomföra nödvändiga åtgärder.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inte heller i utkastet på vilket sätt skatteintäkterna kommer att hanteras för att säkerställa att syftet med förslaget kan uppnås.

Regelrådet finner därmed redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget bristfällig.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I utkastet anges att om förslaget inte genomförs utblir de intäkter skatten beräknas ge upphov till och förstärkningen av de offentliga finanserna kommer inte till stånd.

I beredningen av förslaget har en alternativ utformning av förslaget utretts. I den alternativa utformningen skulle kreditinstitut vars skulder överstiger gränsvärdet på 150 miljarder kronor ta upp en schablonintäkt i inkomst av näringsverksamhet. Schablonintäkten skulle beräknas som en andel av institutens skulder, med avdrag för avsättningar och obeskattade reserver, och därefter beskattas med bolagsskattesatsen, som 2022 är 20,6 procent. Den alternativa utformningen skulle ha samma offentligfinansiella effekt som beräknas uppnås med det förslag som presenteras i detta utkast. En konsekvens av den alternativa konstruktionen är att kreditinstitut som inte har någon beskattningsbar inkomst, till exempel för att de redovisar förlust i sin verksamhet, inte kommer att betala skatten. Denna alternativa utformning bedömdes kräva en rad avgränsningar för att säkerställa att reglerna inte kom i konflikt med EU:s regler om statligt stöd.

Vidare redogörs för utredningen om skatt på finanssektorn, som i sitt betänkande Skatt på finansiell verksamhet (SOU 2016:76) föreslog att en finansiell verksamhetsskatt skulle tas ut på lönekostnader i finansiella företag. Motivet för skatten var att minska den skattefördel som den finansiella sektorn antas ha till följd av att omsättning av finansiella tjänster, inklusive försäkringstjänster, av skattetekniska skäl har undantagits från mervärdesskatteplikt. Regeringen valde dock att inte gå vidare med förslaget. Som skäl angavs att det framkommit att förslaget skulle kunna få konsekvenser för bland annat de ömsesidiga livbolagen och den snabbväxande finansiella tekniksektorn som inte var avsedda. Eftersom syftet med utredningens förslag utgick från den finansiella sektorns undantag från mervärdesskatt och inte från de indirekta kostnader för samhället som kan uppstå vid en finansiell kris har detta förslag inte utretts vidare inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet.

Regelrådet bedömde i sitt yttrande i november att det saknas redovisning i konsekvensutredningen i promemorian om de potentiella variationer som kan finnas inom det förordade förslaget. I utkastet anges att under beredningen av förslaget har olika nivåer på gränsvärdet för skattskyldighet och nivå på skattesatserna analyserats. Ett högre gränsvärde kräver en högre nivå på skattesatsen för att uppnå samma offentligfinansiella effekt.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner att det även i det nu aktuella utkastet saknas en redogörelse för konsekvenserna av olika valda nivåer på gränsvärdet och på skattenivån samt motivering om varför valda nivåer är att förorda. Därtill saknas en analys av störningar på grund av förväntad anpassning till den nya skatten. Avsaknaden av ytterligare uppgifter och analys är, enligt Regelrådets uppfattning, en tydlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I utkastet anges att även sådana skulder i ett svenskt kreditinstitut som är hänförliga till verksamhet i en utländsk filial ska beaktas vid bedömningen av skattskyldighet respektive fastställandet av beskattningsunderlag. Detta innebär att skulder hänförliga till utlåning till utländska låntagare behandlas på samma sätt, oavsett om utlåningen sker direkt från den svenska verksamheten, från en utländsk filial eller genom vidareutlåning från ett utländskt koncernbolag. Förslaget bedöms därmed inte utgöra något hinder mot vare sig etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital. För att de föreslagna bestämmelserna om att skulder till andra skattskyldiga kreditinstitut inte ska beaktas inte ska komma i konflikt med etableringsfriheten i EUF-fördraget, lämnas förslag om avräkning av utländsk skatt. När det gäller frågan om hur förslaget om riskskatt för kreditinstitut förhåller sig till statsstödsreglerna görs bedömningen att förslaget inte utgör statligt stöd, men att det bör anmälas till kommissionen för godkännande innan det genomförs. Förslaget bedöms även i övrigt vara förenligt med det EU-rättsliga regelverket.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas första gången för beskattningsår som påbörjas efter den 31 december 2021. Höjningen av skattesatsen från 0,05 till 0,06 procent träder dock i kraft den 1 januari 2023 och tillämpas första gången för beskattningsår som påbörjas efter den 31 december 2022. Reglerna bör enligt förslagsställaren träda i kraft vid ett årsskifte. Utöver detta bedöms ingen annan särskild hänsyn behöva tas vad gäller tidpunkter för ikraftträdande.

Regelrådet bedömde i sitt yttrande i november att promemorian saknar tydlig redovisning avseende behov av speciella informationsinsatser ur ett företagarperspektiv. Förslaget innebär att berörda kreditinstitut behöver få information om de nya skattereglerna. I utkastet konstateras att det endast är ett fåtal aktörer som direkt berörs av förslaget. Utöver den information som Skatteverket anser är nödvändig att tillhandahålla bedöms inga speciella informationsinsatser krävas.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av att berörda företag och koncerner är stora och kan förmodas ha betydande resurser för informationsinhämtning och omvärldsbevakning är det, som

Regelrådet ser det, rimligt att utgå från att något behov av speciella informationsinsatser inte föreligger. Informationen om tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I utkastet anges att förslaget påverkar kreditinstitut som har sammanlagda skulder, med undantag för avsättningar och obeskattade reserver, på över 150 miljarder kronor 2022. I december 2019 fanns det 125 banker i Sverige. De utgörs av bankaktiebolag, filialer till utländska banker, sparbanks och medlemsbanker. Därtill finns ca 30 svenska kreditinstitut som har tillstånd av Finansinspektionen att bedriva finansieringsrörelse. Bedömningen utifrån kreditinstitutens årsredovisningar för 2019 och bokslutskommunikéer för 2020 är att 21 kreditinstitut kommer att betala riskskatt. Instituterna tillhör 9 koncerner: 7 svenska och 2 utländska. De bedrivs som bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag eller är utländska bankers filialer i Sverige. Gränsvärdet för skattskyldighet, som 2022 föreslås uppgå till 150 miljarder kronor i skulder, medför att kreditinstitut som kommer att betala skatten är stora, eller tillhör stora koncerner. Alla företag som bedöms vara skattskyldiga är verksamma inom den finansiella sektorn.

Det framgår vidare att företag kan komma att möta högre kreditkostnader i form av högre räntor och avgifter. Merparten av de svenska icke-finansiella företagens lånebaserade finansiering utgörs av banklån. Företag med stora tillgångar anges sannolikt påverkas i mindre utsträckning medan små och medelstora företag inom handel och tillverkningsindustri kan påverkas mer negativt.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i utkastet är tydlig, vilket är värdefullt. För att ytterligare höja konsekvensutredningens kvalitet hade dock redovisningen avseende företag som kan möta högre kreditkostnader kunnat utvecklas ytterligare.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler anges vara beräknade i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Beräkningarna utgår vanligtvis från att beteendet hos individer och företag inte ändras till följd av förändringarna i skattereglerna

#### *Administrativa kostnader*

Kreditinstitutens kostnader för att hantera riskskatten utgörs dels av den tid det tar att sätta sig in i de nya skattereglerna, dels av initiala kostnader i form av nya administrativa rutiner och löpande kostnader när rutinerna utförs. De uppgifter som krävs för att sammanställa beskattningsunderlaget för riskskatten finns i kreditinstitutens bokslut. Samma uppgifter används i årsredovisningen och som underlag till andra myndigheter i deras arbete med resolutionsplanering och tillsyn. Vad gäller riskskatten handlar det om att sammanställa informationen i en ny struktur.

De kreditinstitut som ska betala riskskatt bedriver alla likartad verksamhet, har ungefär samma tillsynsregelverk att förhålla sig till och ingår i stora koncerner. Tidsåtgången hos kreditinstitut för att hantera skatten bör därför vara relativt lika. Det är rimligt att anta att tidsåtgången är större det första året när insamling och kvalitetskontroll tar mer tid i anspråk. Tidsåtgången under det första året uppskattas av förslagsställaren till 10 timmar. Kostnaden för ett kreditinstitut kan därmed, mot bakgrund av redovisade antaganden om bland annat lönekostnad, beräknas till 6 500 kronor. Det totala

antalet företag som ska betala riskskatt bedöms vara 21 stycken. Den sammanlagda kostnaden för den tidsåtgång som krävs för att hantera skatten under det första året bedöms därför uppgå till ca 140 000 kronor. Åren därefter bedöms kostnaden uppgå till hälften, dvs. 70 000 kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Den uppskattade tidsåtgången för kreditinstituten att hantera skatten redovisas tydligt. Det hade dock varit önskvärt med en bedömning om det finns ytterligare administrativa kostnader som bör beaktas.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags administrativa kostnader godtagbar.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I utkastet anges att förslaget bedöms få betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Vidare anges att de kreditinstitut som bedöms vara skattskyldiga för riskskatt bedriver en omfattande och komplex verksamhet och har flera regelverk att förhålla sig till. Det är därför enligt förslagsställaren rimligt att anta att kreditinstituten lägger betydande resurser på analys av och anpassning till olika regelverk, såväl avseende skatter som andra juridiska och ekonomiska frågor. Den del av kostnaderna som avser kunskapsinhämtning om nya skatteregler bedöms därför ske inom ramen för deras ordinarie omvärldsbevakning och arbete med de regelverk som berör dem.

I konsekvensanalysen redogörs även för de offentligfinansiella effekterna. Bruttoeffekten bedöms uppgå till 6,3 miljarder kronor och den offentligfinansiella nettoeffekten till 5 miljarder kronor 2022. Riskskatten kommer vara avdragsgill i inkomstslaget näringsverksamhet och medför att skatteintäkterna från bolagsskatten minskar. Vidare framgår att skatten innebär en ökad kostnad för de kreditinstitut som ska betala den. Dessa institut kan, för att kompensera den ökade kostnaden, välja att höja priset på sina tjänster eller begränsa övriga kostnader i verksamheten. Om det inte är möjligt måste ägarna acceptera en lägre vinst och få lägre avkastning på sitt kapital. I den mån kostnaderna övervältras kommer kunderna att möta högre räntor på lån, lägre inlåningsräntor och högre avgifter på andra finansiella tjänster. Detta förväntas leda till lägre efterfrågan på tjänsterna och därmed minskar produktionen och intäkterna.

Det anges även att i den utsträckning bankerna kommer att övervältra skattekostnaden på priset kan även företag komma att möta högre kreditkostnader. Merparten av de svenska icke-finansiella företagens lånebaserade finansieringar utgörs av banklån. Högre kreditkostnader gör lånefinansierade investeringar dyrare vilket kan hämma kapitaluppbyggnaden i företagen. Olika företag påverkas på olika sätt beroende på företagets struktur och behov av externt kapital. Företag med stora tillgångar påverkas sannolikt i mindre utsträckning medan små och medelstora företag inom handel och tillverkningsindustri kan påverkas mer negativt eftersom maskiner och varulager ofta behöver lånefinansieras. Små företag anges också ha mindre möjligheter att emittera egna obligationer.

En ökad kostnad för företag att lånefinansiera investeringar kan leda till lägre kapitaluppbyggnad och i sin tur negativa effekter på den svenska produktivitetstillväxten. Detta medför i sådana fall långsammare framtida reallöneökningar men bedöms inte ha några bestående sysselsättningseffekter. Enligt förslagsställaren stärker förslaget också de offentliga finanserna för att på så sätt rusta ekonomin med ett väl fungerande finansiellt system vilket generellt medför mindre osäkerhet och risk för företag, som förväntas medföra ökade investeringar och tillväxt. Den samlade bedömningen är att förslaget har försumbara effekter på den ekonomiska tillväxten och den varaktiga sysselsättningen i ekonomin som helhet.

Regelrådet gör följande bedömning. I utkastet ges en del exempel på hur andra kostnader och verksamhet kan komma att påverkas av förslaget, vilket är värdefullt. Det hade dock varit önskvärt om

uppgifterna utvecklats ytterligare avseende exempelvis hur likviditeten kan påverkas och på vilka sätt ökade kostnader kan medföra förändringar i verksamheten.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags andra kostnader och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I utkastet anges att gränsvärdet om 150 miljarder kronor påverkar företagens konkurrensförhållanden. Ett kreditinstitut vars skulder uppgår till strax under 150 miljarder kronor behandlas på ett annat sätt än ett kreditinstitut vars skulder uppgår till strax över detta belopp trots att deras situation i praktiken är relativt likartad. Vidare anges att tillväxten i företag som har skulder strax under gränsvärdet kan hämmas om företaget agerar strategiskt i syfte att undvika skatten. En skatt som tas ut på stora kreditinstitut påverkar också deras konkurrenssituation gentemot mindre institut som inte är skattskyldiga. Den sammantagna konkurrenssituationen anges dock bero på flera faktorer utöver skatteuttaget. Förslagsställaren redogör för en rapport från Konkurrensverket där det bland annat har identifierats att det finns inträdesbarriärer på bankmarknaden i form av stordriftsfördelar, inlåsnings effekter och infrastruktursamarbeten. Vidare anges att låg rörlighet bland konsumenter och regleringsfrågor är viktiga faktorer för konkurrenssituationen.

Även om riskskatten har en begränsad påverkan på konkurrensen på den inhemska bankmarknaden kan den ha en negativ inverkan på bankernas konkurrenssituation på den internationella bankmarknaden. Om de skattskyldiga kreditinstituten väljer att övervältra skattekostnaden på priset på sina produkter kan de få svårigheter att konkurrera internationellt om utländska kreditinstitut håller lägre priser. En konsekvens av det kan bli att en eventuell prisövervältring i första hand påverkar priser på produkter som riktas mot den inhemska marknaden.

Eftersom skatten enbart ska betalas av vissa kreditinstitut i den finansiella sektorn påverkas deras konkurrenssituation gentemot företag i andra branscher. Den isolerade effekten av skatten är att institutens kostnader ökar och deras konkurrenssituation försämras men en analys av konkurrenssituationen måste, enligt förslagsställaren, ses i ett bredare perspektiv som också inkluderar andra omständigheter och marknadsförhållanden. Hur konkurrenssituationen mellan stora kreditinstitut och andra branscher ser ut när riskskatten har införts är svårbedömd. I den utsträckning bankerna kommer att övervältra skattekostnaden på priset på sina produkter kan företag som köper finansiella tjänster som tidigare diskuterats komma att möta högre kreditkostnader, administrativa kostnader och emissionsavgifter. Det är sannolikt att en eventuell prisövervältring i högre grad kommer att riktas mot små och medelstora företag eftersom finansiella tjänster som riktas till stora företag i högre grad möter konkurrens från den internationella bankmarknaden eller från företagets möjligheter att emittera egna obligationer. Om små och medelstora företag möter ökade finansieringskostnader kan det leda till att deras konkurrenssituation jämfört med stora företag försämras.

Regelrådet bedömde i sitt yttrande i november att redovisningen i promemorian i högre utsträckning borde ha redogjort för de tröskeeffekter som kan komma att uppstå till följd av gränsvärdet. Förslagsställaren anger i utkastet att ett kreditinstitut med skulder på 149 miljarder kronor ska inte betala riskskatt medan ett kreditinstitut med skulder på 151 miljarder kronor kommer att betala 83 miljoner kronor i skatt 2022. Riskskatten föreslås vara avdragsgill mot företagets inkomstskatt, vilket innebär att den faktiska skatteökningen uppgår till 66 miljoner kronor (om kreditinstitutet betalar inkomstskatt). Vidare bedömde Regelrådet i november att uppgifterna om den potentiella negativa inverkan på konkurrenssituationen på den internationella bankmarknaden borde ha utvecklats ytterligare i promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. I utkastet ges vissa exempel på hur konkurrensförhållandena kan komma att påverkas, såväl inom den finansiella som gentemot andra branscher. Regelrådet anser emellertid att de synpunkter som framfördes i november alltså inte har beaktats i tillräckligt stor utsträckning.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

### Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I utkastet anges att företagens verksamhet och kostnader i övrigt inte bedöms påverkas av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

### Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att alla som kommer att betala skatten är stora företag eller tillhör stora koncerner. Därför görs bedömningen att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att det finns vissa delar där konsekvensutredningen håller tillräckligt hög kvalitet. Uppgifterna brister dock avseende redovisningen av bakgrund och syfte, alternativa lösningar och påverkan på konkurrensförhållandena. Givet omfattningen av effekterna som förslaget kan medföra för företag beroende på om de hamnar under eller över gränsvärdet är den bristande redovisningen av alternativa lösningar särskilt allvarlig i detta fall.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.


Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 juni 2021. beslutet deltog Claes Norberg (ordförande), Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Claes Norberg  
Ordförande



Ulrika Wienecke  
Föredragande