

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 promemorian 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

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

Det anges att kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället ska betala riskskatt. Riskskatten ska betalas till staten om kreditinstitutet har skulder vid beskattningsårets ingång som är hänförliga till verksamhet som kreditinstitutet bedriver i Sverige och summan av dessa skulder vid beskattningsårets ingång överstiger ett gränsvärde. Om kreditinstitutet ingår i en koncern ska gränsvärdet gälla sammantaget för alla kreditinstitutet i koncernen. Gränsvärdet förslås uppgå till 150 miljarder kronor för beskattningsår som påbörjas under år 2022. För beskattningsår som påbörjas under år 2023 eller senare år beräknas gränsvärdet med utgångspunkt från prisbasbeloppets förändring mellan 2022 och det år under vilket det aktuella beskattningsårets påbörjas med tillägg av två procentenheter. Gränsvärdet avrundas nedåt till hela miljarder kronor. Det föreslås också vissa avräkningsbestämmelser för utländsk skatt som har betalats av ett annat koncernföretag till en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian redogörs bland annat för att kriser i det finansiella systemet ofta leder till stora kostnader för samhället. De direkta kostnaderna för staten kan bli höga när staten måste vidta åtgärder för att säkra den finansiella stabiliteten. Det anges att kreditinstitut som på grund av sin storlek och betydelse för den finansiella marknadens funktionssätt samt den makroekonomiska utvecklingen, vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället bör betala en tillkommande skatt. Syftet med skatten anges vara att stärka de offentliga finanserna för att därigenom skapa utrymme för att klara en framtida finansiell kris.

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

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget bristfällig.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

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

Vidare framgår att 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. Den alternativa utformningen anges ha samma offentligfinansiella effekt som beräknats i nu remitterad promemoria. En konsekvens med den alternativa utformningen anges vara att de som inte har någon beskattningsbar inkomst, inte kommer betala skatten. Vidare bedömdes den alternativa utformningen kräva en rad avgränsningar för att säkerställa att reglerna inte kom i konflikt med reglerna om statligt stöd.

Det redogörs vidare för utredningen om skatt på finanssektorn – Skatt på finansiell verksamhet (SOU 2016:76). Det anges bland annat att motivet för skatten var att minska den skattefordel som den finansiella sektorn antas ha till följd av att omsättning av finansiella tjänster av skattetekniska skäl undantagits från mervärdesskattesplikt. Regeringen valde dock att inte gå vidare med förslaget och 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. Förslagsställaren anger att eftersom syftet med den tidigare 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 detta ärende.

Under effekter på konkurrensförhållandena framgår vidare följande. Det finns problematik oavsett vilket gränsvärde som väljs. Det är svårt att avgöra var gränsen går för att ett kreditinstitut ska riskera att orsaka väsentliga indirekta kostnader i händelse av en finansiell kris. Enligt förslagsställarens spelar flera faktorer roll men institutets storlek bedöms vara den viktigaste faktorn varför nivån på institutets skulder har valts för att avgöra skattskyldigheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas redovisning i konsekvensutredningen om de potentiella variationer som kan finnas inom den förordade lösningen. Detta genom att redogöra för konsekvenserna av olika valda nivåer på gränsvärdet och på skattenivån samt motivering om varför valda nivåer är att förorda. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter och analys en brist.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig men redovisningen avseende effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges att en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. För att föreslagna bestämmelser om minskning av underlaget med skulder till andra skattskyldiga kreditinstitut inte ska komma i konflikt med etableringsfriheten i EUF-fördraget, lämnas förslag om avräkning av utländsk skatt. Vidare görs bedömningen att förslaget om riskskatt för vissa kreditinstitut inte utgör statligt stöd men att det bör anmälas till kommissionen för godkännande innan det genomförs. Förslaget bedöms även i övrigt vara förenligt med EU-rättsliga regelverket.

I promemorian motiveras närmare om hur förslaget förhåller sig till statsstödsreglerna.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att reglerna bör träda ikraft vid ett årsskifte. Inga andra särskilda hänsyn har tagits när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Vidare framgår att lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas första gången för beskattningsår som påbörjas efter den 31 december 2021.

Det framgår att det uppkommer merkostnader för Skatteverket bland annat för utbildning och informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna om tidpunkt för ikraftträdande är kortfattade men likväl tillräckliga. Dock saknas det tydlig redovisning avseende behov av speciella informationsinsatser ur ett företagsperspektiv.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att förslaget påverkar kreditinstitut som har sammanlagda skulder, med undantag för avsättningar och obeskattade reserver, på över 150 miljarder kronor. I december 2019 fanns det 125 banker i Sverige. De utgörs av bankaktiebolag, filialer till utländska banker, sparbanks och medlemsbanker. Därtill anges det finnas cirka 30 svenska kreditinstitut som har tillstånd att bedriva finansieringsrörelse. Utifrån kreditinstitutens årsredovisningar för 2019 gör förslagsställaren bedömningen att 21 kreditinstitut kommer att betala riskskatt. Instituterna tillhör 9 koncerner varav 7 svenska och 3 utländska. De bedrivs som bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag eller är utländska bankers filialer i Sverige. Vidare anges att gränsvärdet medför att kreditinstituterna 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. 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. Sammantaget framgår det tillräckliga uppgifter. 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

Det anges att 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.

Vidare anges att 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.

Det framgår att tidsåtgången hos instituten för att hantera skatten bör vara relativt lika. Det är enligt förslagsställaren rimligt att anta att tidsåtgången är större det första året när en insamling och kvalitetskontroll tar mer tid i anspråk. Tidsåtgången för det första årets uppskattas till 10 timmar. Baserat på olika redovisade antaganden beräknas kostnaden för ett kreditinstitut vara 6 500 kronor vilket motsvarar cirka 140 000 kronor för det totala antalet företag. Året därefter bedöms kostnaden uppgå till hälften.

Regelrådet gör följande bedömning. För att tydliggöra ytterligare hade redovisningen kunnat innehålla en avslutande bedömning om att några andra administrativa kostnader inte identifierats. Detta för att tydliggöra förslagsställarens ställningstagande om att redovisningen är fullständig.

Regelrådet finner redovisningen av förslaget administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Det 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. Motsvarande uppgifter som framgår utifrån ett offentligfinansiellt perspektiv borde även framgå utifrån ett företagsperspektiv, det vill säga att förslaget innebär ökade skattekostnader för berörda företag. Vidare hade det 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 förslagets andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det 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.

Det anges även att skatten kommer att tas ut hos aktörer som bedriver en mycket stor del av bankverksamheten i Sverige. Enligt förslagsställaren talar det för att skattens påverkan på den inhemska konkurrenssituationen kommer vara begränsad. Däremot kan skatten ha en negativ inverkan på konkurrenssituationen på den internationella bankmarknaden.

Skatten betalas enbart av vissa kreditinstitut i den finansiella sektorn vilket påverkar deras konkurrenssituation gentemot företag i andra branscher. Den isolerade effekten av skatten är att institutens kostnader ökar och deras konkurrenssituation försämras. Det anges att en analys måste ses i ett bredare perspektiv som inkluderar andra omständigheter och marknadsförhållanden men samtidigt anges att hur konkurrenssituationen mellan stora kreditinstitut och andra branscher ser ut när riskskatten har införts är svårbedömt.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna om den potentiella negativa inverkan på konkurrenssituationen på den internationella bankmarknaden borde ha utvecklats ytterligare. Detta genom att redogöra för vilka följder skatten kan komma att få och om det kan komma att påverka kundernas beteenden samt vilka följder detta får för berörda företag. Vidare borde redovisningen också i högre utsträckning redogjort för de tröskeeffekter som kan komma att uppstå till följd av gränsvärdet.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att företagens verksamhet 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

Det anges att alla som kommer att betala skatten är stora företag eller tillhör stora koncerner. Förslagsställaren gör därför bedömningen att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna är tillräckliga, detta med bakgrund i redovisning som framgår under påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag i kombination med befintliga uppgifter under särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att det finns enstaka delar där konsekvensutredningen innehåller tillräcklig information. Uppgifterna brister dock bland annat avseende redovisningen av förslagets alternativa lösningar och påverkan på konkurrensförhållandena. Givet omfattningen av effekterna förslaget kan medföra för företag beroende på om de hamnar under eller över gränsvärdet är den bristande redovisningen av alternativa lösningar särskilt allvarig 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 11 november 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande