

2021-06-15

Finansdepartementet

Via e-post till:

fi.registrator@regeringskansliet.se

Utkast till lagrådsremiss Riskskatt för kreditinstitut

Sammanfattning

Bankföreningen avstyrker förslaget till skatt för kreditinstitut såsom det presenteras i utkastet till lagrådsremiss *Riskskatt för kreditinstitut*. I utkastet till lagrådsremiss kvarstår problem med den föreslagna skatten som särskilt drabbar bolånekunder, företags investeringsförmåga och samhällets förutsättningar att genomföra klimat-investeringar. Att inkludera skulder i svenska bankers utländska filialer i skattebasen skapar samtidigt nya problem. Skatten har numera ett än mer oklart motiv, är fortsatt rättsosäker samt har negativa effekter på tillväxt och för konkurrensen på marknaden för finansiella tjänster. Skatten skapar därutöver snedvridningar mellan kreditinstitut med olika legal struktur. Dessutom står förslaget till skatt med stor sannolikhet i strid med EU:s statsstödsregler och de fria rörligheterna.

Som Bankföreningen lyfte i remissyttrandet avseende promemorian *Riskskatt för vissa kreditinstitut* innebär förslaget att svenska banker får en betydande nackdel i konkurrensen med utländska banker. Genom att i utkastet till lagrådsremiss utöka skattebasen till skulder hänförliga till svenska bankers utländska filialer skapas nya problem. Svenska bankers konkurrenskraft och förutsättningar för att långsiktigt finansiera investeringar hos svenska hushåll och företag försämras ytterligare. Den tidigare påpekade sannolika effekten av skatten – att utlåning till svensk allmänhet förskjuts mot att ske genom t.ex. låneförmedling från en utländsk bank – förstärks. Dessutom innebär ändringen att förslaget inte längre handlar om beskattning av kreditgivning i Sverige, utan kreditgivning generellt och även i utlandet. I såväl promemorian som i utkastet till lagrådsremiss bortses från det faktum att de indirekta kostnader som skatten är avsedd att täcka uppstår där låntagaren finns. Regeringen önskar således beskatta svenska kreditinstitut för risken för påstådda indirekta kostnader som i så fall uppstår i andra länder. Det föreslagna skatteuttaget skulle motsvara en genomsnittlig höjning av bolagsskatten med upp till 50 procent, från 20,6 procent till ca 30 procent.

Bankföreningen har anmält regeringens förslag till riskskatt för vissa kreditinstitut till EU-kommissionen för prövning om huruvida förslaget strider mot EU:s statsstödsregler. De ändringar som föreslås i utkastet till lagrådsremiss ändrar inte Bankföreningens bedömning att skatten sannolikt är olaglig, tvärtom.

Bankföreningen hänvisar utöver vad som anförs i detta yttrande till det bifogade remissyttrandet avseende promemorian, bortsett från styckena 3.2 och 3.5 däri.

1 Bakgrund

Regeringen har den 24 maj 2021 lämnat ett utkast till lagrådsremissen *Riskskatt för kreditinstitut*. I utkastet till lagrådsremissen har gjorts vissa ändringar jämfört med tidigare promemoria *Riskskatt för vissa kreditinstitut*. Två förändringar av avgörande betydelse är att undantaget för skulder hänförliga till svenska kreditinstituts utländska filialer har tagits bort samt att möjligheten till avräkning för utländsk skatt inskränkts.

2 Synpunkter på förslaget

Bankföreningen anser att de föreslagna ändringarna i utkastet till lagrådsremiss är så stora att förslaget bör dras tillbaka, analyseras ytterligare och återremitteras om regeringen fortfarande avser att gå vidare med förslaget. De godtyckliga skälen till att införa skatten samt de motsägelsefulla uttalanden som finns i utkastet till lagrådsremiss innebär dessutom att förslaget av rättssäkerhetsskäl bör dras tillbaka. De förändringar som är gjorda i utkastet till lagrådsremiss råder inte bot på tidigare påpekade tolkningssvårigheter, snedvridningar och olyckliga incitament.

2.1 Negativa samhällsekonomiska konsekvenser av förslaget

Förslaget kan öka risken

De svenska bankerna är bland världens mest välkapitaliserade och bäst rustade att motstå en finansiell kris. Dessutom är de svenska systemen för resolution, krishantering och insättningsgaranti finansierade långt utöver gällande EU-krav. Den sammantagna behållningen i resolutionsreserven, insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden är cirka 133 miljarder kronor, vilket är drygt 100 miljarder kronor mer än vad som följer av EU-krav. Att svenskt näringsliv och svenska hushåll har sin huvudsakliga lånefinansiering från svenska stabila banker minskar riskerna för att en finanskris skulle få indirekta realekonomiska konsekvenser i Sverige. Det bör här noteras att den finansiella regleringen har stärkts i hela världen efter finanskrisen och Sverige har gått längre än kanske något land i att stärka sitt banksystem.

Bankföreningen och andra remissinstanser (t.ex. Finansinspektionen som den 10 juni 2021 avstyrkte det reviderade förslaget till riskskatt) har i yttranden på promemorian påpekat att förslaget kan öka risken genom att finansiering i högre

utsträckning kan komma att ske från utlandet eller genom aktörer som inte står under tillsyn. I utkastet till lagrådsremiss bemöts detta med att det framstår som *"osannolikt att finansiering från aktörer som varken står under tillsyn i Sverige eller något annat land blir betydande"*. Bankföreningen delar inte den uppfattningen, se vidare under avsnitt 3.1.

Förstärkta konkurrenssnedvridningar på svensk och internationell marknad

Med de förändringar som föreslås i utkastet försämras ytterligare svenska bankers förutsättningar att konkurrera i Sverige och i utlandet på grund av den ökade skattebelastning som förslaget innebär. Till det ska även adderas att den tidigare, åtminstone teoretiska, möjligheten till avräkning av utländsk motsvarighet till riskskatt inskränks för de svenska kreditinstituten. Det anförda skälet för detta är att risken för indirekta kostnader i Sverige inte minskar genom att kreditinstitutet erlägger en motsvarande skatt i ett annat land. Bankföreningen anser att regeringen har fel när den inte tar hänsyn till att indirekta kostnader skulle kunna uppstå där låntagaren finns. Det är av det skälet inte rimligt att beskatta ett svenskt kreditinstitut för kostnader som skulle kunna uppstå för verksamhet i ett annat land. Men, om utformningen av skatten måste genomföras på det föreslagna sättet, dvs. inkludera skuld hänförlig till utländsk filial, för att undvika att förslaget till riskskatt på den punkten skulle strida mot etableringsfriheten, måste rimligen också finnas en möjlighet att eliminera en dubbelbeskattning.

Skatten fördyrar investeringar i välfärd och för klimatomställningar

Kommunägda Kommuninvest står för närmare 60 procent av finansieringen av svenska kommuner och kommunala bostadsföretag, främst i små och medelstora kommuner. Den fördyring som skatten skulle medföra har således central betydelse för finansieringen av investeringar i välfärd, bostäder och infrastruktur. Att vilja införa en skatt som fördyrar investeringar när tvärtom det motsatta behövs, vid en tidpunkt när hela världens regeringar försöker skapa förutsättningar för återhämtning efter pandemin, är kontraproduktivt.

Skatten försvårar dessutom Sveriges möjligheter att göra nödvändiga investeringar i teknikomställning för att uppnå Sveriges högt uppsatta klimatmål och åtaganden i Parisavtalet.

2.2 Skälen är än mer omotiverade

I det ursprungliga förslaget avsågs att beskatta vissa kreditinstitut baserat på skulder hänförliga till verksamhet i Sverige i syfte att kompensera för risken för så kallade indirekta kostnader vid en finanskris. Den delen gäller fortsatt för utländska kreditinstitut som har filialverksamhet i Sverige. Likaså beskattas upplåning i svenskt kreditinstitut som vidareutlånas till utländskt koncernbolag. I utkastet till lagrådsremiss har en betydande förändring gjorts, genom att skattebasen utvidgats till att

omfatta även skulder hänförliga till svenska kreditinstituts utländska filialverksamhet. I det sammanhanget måste klargöras var de indirekta kostnaderna uppstår. Regeringen verkar vara av åsikten att de indirekta kostnaderna uppstår där långgivaren finns. Bankföreningens uppfattning är att de *direkta* kostnaderna uppstår där långgivaren befinner sig, men att de påstådda *indirekta* kostnaderna enbart skulle kunna uppstå där låntagaren finns. Genom att skattebasen utökas till att gälla även svenska bankers kunder i utländska filialer urholkas således det grundläggande syftet med skatten, nämligen att kompensera för risken indirekta kostnader vid en finanskris.

Motiv för riskskatten

Statens kostnader för en finanskris kan delas upp på direkta kostnader och indirekta kostnader. De **direkta** kostnaderna uppstår vid resolution av en bank eller om insättningsgarantin utlöses. Dessa ska i princip täckas av resolutions- respektive insättningsgarantiavgiften. De direkta kostnaderna bärs av den stat där banken har sitt säte, oavsett om kostnaderna uppstår i den inhemska delen av banken eller i en utländsk filial. Det är därför logiskt att resolutions- och insättningsgarantiavgifterna utgår från en banks juridiska hemvist. De **indirekta** kostnaderna av en finanskris uppstår på grund av spridningseffekter från bankerna till den övriga ekonomin och inträffar där låntagarna finns. Den logiska skattebasen kopplad till indirekta kostnader är därför lån i låntagarens hemland, oavsett om dessa lån tas från banker med juridisk hemvist i hemlandet eller utlandet.

Ett renodlat exempel illustrerar tydligt principen att direkta kostnader uppstår där långgivaren (banken) finns och indirekta kostnader uppstår där låntagarna finns.

Exempel: En bank har all sin upplåning i Sverige, men all sin utlåning i utlandet. Om en sådan bank hamnar i kris kommer den att minska sin utlåning och i värsta fall ställa in betalningarna. De direkta kostnaderna för en resolution och insättningsgaranti kommer att bäras av de svenska långgivarna till banken och bankens aktieägare. De indirekta kostnaderna i form av minskade investeringar och därmed följande ekonomiska nedgång kommer att inträffa i utlandet.

I utkastet till lagrådsremiss sägs på s. 28 att *"Inget av de befintliga regelverken syftar dock till att kompensera för indirekta kostnader som kan uppstå vid allvarliga störningar i det finansiella systemet eller finansiella kriser. Det är därför rimligt att kreditinstitut som på grund av sin storlek och betydelse för den finansiella marknadens funktionssätt riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället vid en finansiell kris betalar riskskatten."*

Utifrån ovanstående citat förefaller det tydligt att den föreslagna riskskatten är tänkt att kompensera för **indirekta** kostnader.

På s. 44–45 anges däremot följande:

"Genom att beakta skulder hänförliga till verksamhet i utländska filialer undviks också dels ett skatteincitament för omstrukturering från utländska dotterföretag till filialer – vilket skulle öka den svenska statens risk – dels risken för skatteplanering genom att långivning till svenska kunder sker från filialer i utlandet. Sådan långivning kan fortfarande ske genom utländska dotterföretag men verksamhet i ett utländskt dotterföretag, som är föremål för den utländska statens banktillstånd, finansiella tillsyn och resolutionsåtgärder m.m., utgör inte samma risk för indirekta kostnader i Sverige vid en finansiell kris som verksamhet i ett svenskt kreditinstitut. Detta gäller oavsett om det svenska kreditinstitutet bedriver verksamheten i Sverige eller i en utländsk filial. Till skillnad från vad som gäller om verksamheten bedrivs i en filial behöver inte störningar i ett utländskt dotterföretag per automatik sprida sig till den svenska marknaden genom det svenska kreditinstitutet."

Av ovanstående citat framstår det som att risk för indirekta kostnader beror på en banks sammanlagda storlek i Sverige och i utlandet. De indirekta kostnaderna för en bank i kris bör i princip, allt annat lika, fördelas mellan olika länder i proportion till bankens utlåning i dessa länder.

I avsnittet om avräkning av utländsk skatt anges på s. 51:

"Riskskatten ska träffa kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga kostnader för det svenska samhället. En eventuell motsvarande skatt i den stat där verksamheten bedrivs kan fylla samma funktion där. Om avräkning för den utländska skatten skulle ges från den svenska riskskatten så skulle den svenska skatten minska trots att risken för väsentliga kostnader för samhället vid en finansiell kris är oförändrad."

Det här hänger inte ihop med synen att utländska filialer orsakar indirekta kostnader i Sverige. Det kan inte vara så att utländska bankers filialers utlåning i Sverige orsakar indirekta kostnader i Sverige, medan svenska bankers filialers utlåning i utlandet orsakar exakt lika mycket indirekta kostnader som utlåning inom Sverige.

Slutsats: Regeringen hävdar att risken för indirekta kostnader i Sverige är lika stor vid utlåning från utländska bankers svenska filialer, som från svenska bankers utlåning. Samtidigt hävdar regeringen att utlåning från svenska bankers utländska filialer orsakar lika stora indirekta kostnader i Sverige som svenska bankers utlåning i Sverige. Detta är en själv motsägelse, men skattebasen är utformad som om denna själv motsägelse vore sann.

Finanskrisers förlopp

En finanskris börjar med ökad osäkerhet om en eller flera bankers förmåga att återbetala sina lån. En enstaka banks problem behöver inte sprida sig till andra banker, men om så sker uppstår en finanskris som berör hela eller åtminstone större delen av finanssektorn.

Spridning från finansiell sektor till realekonomin

Vid en finanskris får bankerna svårare att finansiera sig. Det leder i sin tur till att banker får svårare att finansiera nyutlåning. Det påverkar privatpersoners och företags möjlighet att finansiera investeringar med lån. De lånefinansierade investeringarna utgörs främst av bostäder för privatpersoner och fastigheter, maskiner med mera för företag. Minskade investeringar leder till minskad produktion av investeringsvaror, som i sin tur leder till lägre efterfrågan på arbetskraft. Ökad arbetslöshet och minskade löneutbetalningar minskar hushållens konsumtion och försvagar dessutom statens finanser. Hushållens minskade konsumtion leder till minskad produktion av konsumtionsvaror vilket slår ytterligare på arbetslösheten och löneutbetalningarna.

De indirekta kostnaderna av en finanskris sprider sig till den reala ekonomin och skulle kunna vara stora. Det är dock långt ifrån självklart att det motiverar en bankskatt. Efter finanskrisen 2008 – 2009 har banker både i Sverige och internationellt både tillförts mycket eget kapital och reglerats mycket hårdare. Dessutom har resolutionsramverk gjort att problem i en bank oftare kan hanteras utan att behöva spridas till andra banker. Risken för en finanskris är nu därför mycket mindre än vad den var när finanskrisen inträffade 2008. Det är därför inte självklart att bankbranschen sticker ut i jämförelse med exempelvis branscher som investeringsvaruindustri och byggnadsindustri, vad gäller realekonomiska konsekvenser av konjunktursvängningar. Om så är fallet är mycket svårt att avgöra med någon större säkerhet. Om vi för resonemangets skull ändå antar att banker skapar negativa effekter i mycket större utsträckning än andra branscher¹ kan man fråga sig om den aktuella utformningen av riskskatten är befogad.

Hur finanskrisen slog mot svensk ekonomi kan illustrera kopplingen mellan bankerna och realekonomin. Investeringarna föll i både Sverige och omvärlden, huvudsakligen för att finansmarknaderna fungerade sämre. Det drabbade svensk exportindustri väldigt hårt, eftersom den är mycket inriktad mot investeringsvaror. De minskade investeringarna i omvärlden var relaterade till försämrade lånemöjligheter i utländska banker. Denna kanal utgör därför inget motiv till att beskatta svenska banker.

¹ I utkastet till lagrådsremiss uttrycks denna åsikt på s. 27: "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."

Minskade investeringar i Sverige var kopplade till försämrade lånemöjligheter för svenska låntagare. Om svenska banker försämrar utlåningsmöjligheterna i utlandet har det inga negativa effekter på svensk ekonomi².

Sammanfattningsvis kan tre slutsatser dras:

- Utgångspunkten att banker skulle kunna orsaka stora negativa indirekta effekter på svensk ekonomi är inte självklar. Reformen av regleringar och kapitalkrav har gjort banksektorn betydligt mer motståndskraftig.
- Normalt sett har banker en stor positiv effekt på samhällsekonomin, då de möjliggör investeringar på en helt annan nivå än vad som vore möjligt om företag och hushåll skulle vara tvungna att hitta finansiering på annat sätt.
- Om man trots det skulle acceptera utgångspunkten att banker skapar stora negativa indirekta effekter för svensk ekonomi, är det utlåning till svenska låntagare som är relevant. Ur ekonomisk synvinkel är det därför endast sådan utlåning som i så fall borde beskattas, inte utlåning till utländska låntagare.

Av ovan följer att två frågor måste besvaras av regeringen:

1. Är det motiverat eller ens legitimt att beskatta svensk eller utländsk verksamhet om denna verksamhet inte medför indirekta kostnader för Sverige?
2. Är den föreslagna riskskatten egentligen en förtäckt resolutionsavgift? Hur motiverar regeringen i så fall att man avviker från resolutionslagstiftningen genom att ta ut avgiften på utländska bankers svenska filialer?

2.3 Sammanfattning

Det är inte rimligt att låta svenska banker bekosta påstådda indirekta kostnader när det är osannolikt att de svenska bankerna ens skulle vara anledningen till att en finansiell kris uppstår och i synnerhet inte indirekta kostnader som inträffar i utlandet. Vidare är utredningen kring motiven till den föreslagna skatten så pass bristfällig att Bankföreningen anser att förslaget bör dras tillbaka. Det framstår som högst oklart hur de nya skatteintäkter som staten skulle få om den föreslagna skatten blir genomförd, är avsedda att vara länkade till statens möjligheter till finansiell krishantering vid en allvarlig finansiell krissituation. Vad som anförs om syftet med den föreslagna nya skatten framstår som klart missvisande. Det som föreslås är i sak inte något annat än en nytillkommande skatt som rent allmänt ökar statens inkomster och därigenom bidrar till att vidga möjligheterna att öka statens utgifter för olika ändamål.

Här kan tilläggas att de medel som skulle tillkomma på statsbudgetens intäktssida vid ett genomförande av riskskatten på intet sätt föreslås hållas reserverade eller förbehållna för det angivna ändamålet att ge stöd vid en finansiell kris. Mycket talar för att statens nya intäkter från riskskatten kommer att ha utnyttjats till fullo för att

² Vill man vara helt exakt så kan minskade investeringar i utlandet i viss utsträckning spilla över i minskad svensk export. Kvantitativt sett är dock denna kanal oväsentlig.

finansiera olika slag av tillkommande statsutgifter redan långt innan en ny finanskris eller liknande eventuellt uppkommer i en framtid. Bankföreningen anser att det är anmärkningsvärt hur långt regeringen är beredd att gå för att utan skäligena motiv driva igenom en högre beskattning på de svenska bankerna och i slutändan ökad kostnad för svenska och utländska bankkunder och fördyra viktiga investeringar i klimatåtgärder och infrastruktur.

3 Synpunkter av teknisk karaktär

3.1 Gränsvärdet och kretsen av skattskyldiga

Bankföreningen noterar att gränsvärdet om 150 miljarder kronor kvarstår, trots att det med största sannolikhet innebär ett olagligt statsstöd till de institut som faller under gränsvärdet. Bankföreningen konstaterar att det fortfarande saknas en analys som visar varför enbart institut med skulder överstigande 150 miljarder kronor ska omfattas av skatten.

Genom avgränsning till reglerade kreditinstitut utesluts den oreglerade skuggbanksverksamheten, till vilka bostadskreditinstituten räknas. De nya aktörerna, t.ex. bolånefonder, är betydande konkurrenter på bolånemarknaden och tar allt större marknadsandelar. Bara mellan december 2020 och april 2021 har deras andel av nyutlåningen ökat från 4,1 procent av totala nettoutlåningen till 5,1 procent.

Marknadsandelen avseende nya banklån och bankinlåning uppgår för de företag som inte träffas av skatten till mellan 20 och 30 procent, beroende på typ av tjänst men också beroende på geografisk marknad. De mindre bankerna och kreditinstituten bedriver en intensiv konkurrens och deras marknadsandelar tenderar att växa. Dessa företag är marknadsaktörer som inom vissa ramar bedriver i huvudsak likartad verksamhet på samma marknad och förutsätts kunna konkurrera med varandra på lika villkor. I linje härmed har man hittills i Sverige tillämpat den normalt allmänt accepterade principen om skattemässig likabehandling.

I utkastet till lagrådsremiss görs emellertid en annan bedömning. Man hävdar att det endast är de institut som enligt förslaget blir belastade med den nya skatten som utgör en potentiell risk för väsentliga indirekta kostnader för samhället. De sägs därför befinna sig i en annan rättslig och faktisk situation avseende syftet med skatten än övriga banker och kreditinstitut. Man urskiljer alltså dessa företag som en särskild kategori. Det finns emellertid inget redovisat underlag för hur man gjort bestämningen av den nedre beloppsgränsen för skattskyldighet. Ett underlag för hur man kommit fram till denna beloppsgräns har efterlysts från många håll men redovisas fortfarande inte. Gränsen framstår som tämligen arbiträr. Även företag som ligger under beloppsgränsen skulle kunna orsaka väsentliga indirekta kostnader vid ett fallissemang, möjligen bortsett från särskilt små aktörer. I Sverige verksamma

banker och kreditföretag bedriver i stort sett likartad verksamhet på samma marknad och förutsätts konkurrera med varandra på lika villkor oavsett om de ligger över eller under den föreslagna beloppsgränsen för skattskyldighet för skulderna. Förslaget belastar banker och kreditinstitut som ligger över beloppsgränsen med en ökad kostnadsbörda som snedvrider förutsättningarna för konkurrens på lika villkor.

Det i utkastet till lagrådsremiss framlagda förslaget till riskskatt påverkar även konkurrensen i förhållande till utländska aktörer. Det träffar vad gäller svenska banker och kreditinstitut sådana skulder som är hänförliga till verksamhet som bedrivs i Sverige samt verksamhet i utlandet till del verksamheten bedrivs inom ramen för utlåning från Sverige eller genom en utländsk filial. Såvitt gäller utländska banker och kreditinstitut omfattar den föreslagna riskskatten endast verksamhet som bedrivs från en etablerad filial i Sverige och som i denna svenska filialverksamhet har skulder som når upp till tröskelvärdet. Vidare innefattas inte utländska institut som bedriver verksamhet i Sverige utan fast driftsställe. I nuvarande utformning omfattas inte heller utländska institut som bedriver verksamhet i Sverige genom ett fast driftsställe, men där filialverksamheten sker i form av låneförmedling. En kreditgivare kan genom att förmedla ett lån från ett utländskt hypoteksbolag inom koncernen undvika att skuld bokas i en svensk balansräkning.

Andra former av verksamhet som utländska banker och kreditinstitut bedriver med inriktning mot svenska kunder omfattas inte av den föreslagna riskskatten. Däremot omfattas svenska bankers omfattande utlåning till företag med verksamhet i utlandet som nämnt av den föreslagna riskskatten.

Den föreslagna riskskatten skulle medföra en omfattande fördyring av verksamheten i svenska banker och kreditinstitut som inte drabbar utländska banker med inriktning på svenska kunder annat än i de speciella fall dessa bedriver en särskilt omfattande filialverksamhet i Sverige. Det kan beräknas att i genomsnitt 15 – 20 procent av de stora svenska bankernas utlåning sker i stark konkurrens med utländska banker som inte omfattas av den nu föreslagna skatten. Här uppkommer alltså fördyring som medför en väsentlig konkurrenssnedvridning till de svenska företagens nackdel.

3.2 Skattens storlek

I utkastet till lagrådsremiss saknas motiv till varför skattesatsen ska uppgå till 0,05 procent det första året och därefter 0,06 procent, liksom en analys av vilka och hur stora de indirekta kostnaderna är. Den föreslagna storleken på skattebasen och skattesatsen har hela tiden förståtts vara valda för att generera en viss förutbestämd skatteintäkt, en uppfattning som nu stärks av förslaget att utöka skattebasen och samtidigt sänka skattesatsen för att riskskatten därmed fortsatt omotiverat ska inbringa 5 miljarder kronor årligen till statskassan.

3.3 Skuld som skattebas

Bankföreningen och flera andra remissinstanser som yttrade sig på promemorian anser att skuld som skattebas är olämplig, eftersom det inte finns någon tydlig koppling mellan storlek på skuld och risk. Det sätt på vilket de framförda synpunkterna bemöts i utkastet till lagrådsremiss skulle kunna tyda på en motvilja att ta till sig av fakta och argumentationen är dessutom motsägande. I utkastet till lagrådsremiss anføres:

"Dessutom är storleken på ett kreditinstituts skulder en indikator på institutets storlek även vad gäller andra faktorer som t.ex. omsättning, skatteförmåga, anställda och antalet kunder."

Bankföreningen önskar att regeringen utvecklar på vilket sätt den anser att detta skulle vara relevanta kopplingar till risk för att det uppstår indirekta kostnader.

Bankföreningen och flera andra remissinstanser har påpekat att om syftet med skatten verkligen vore att minska risken för indirekta kostnader, bör ett annat mått för att mäta risken användas för att därmed ge kreditinstituten incitament till ett lägre risktagande. Regeringen avfärdar den kritiken bl.a. med:

"Det vore inte lämpligt om Skatteverket – inom ramen för ordinarie beskattning – skulle göra en bedömning av den risk som ett visst kreditinstitut utgör för de makroekonomiska förhållandena vid en viss tidpunkt. Ett dynamiskt system som det som används i det finansiella regelverket för att bestämma skattskyldigheten utifrån risktagandet i respektive kreditinstitut skulle leda till osäkerhet beträffande beskattningen och är därför inte lämpligt för beskattningsändamål."

Bankföreningen undrar om det, såsom föreslås, istället anses rättssäkert och berättigat att ta ut en hög skatt från ett fåtal skattskyldiga på en grund som i princip samtliga remissinstanser anser inte har en koppling till risk och som regeringen dessutom inte kan motivera på ett trovärdigt sätt?

Argumentationen är även svår att förstå när man skriver att skuld är ett bra mått på risk men av förenklingsskäl vill man inte exkludera några skulder som inte är kopplade till risk.

"Huruvida en skuld typiskt sett saknar samband med kreditinstitutets risk saknar dock betydelse för om den ska beaktas vid beräkningen av beskattningsunderlaget eller inte."

Med uttalanden som dessa är det för Bankföreningen uppenbart att regeringen är medveten om att den valda skattebasen inte har något med mått på risk att göra. Skattebasen har valts av förenklingsskäl och den föreslagna skatten har inget med

risk för indirekta kostnader att göra. Såsom påpekats av flera remissinstanser måste en skatt vara motiverad för att vara legitim. De nu och tidigare anförda argumenten håller inte för att göra skatten legitim. Förslaget bör därför dras tillbaka.

3.4 Skuld hänförlig till filialverksamhet utanför Sverige

En stor förändring jämfört med det ursprungliga förslaget är att skattebasen utökats till att också omfatta kreditinstitutets skulder som är att hänföra till verksamhet i en utländsk filial. Genom förändringen undviks den svåra bedömningen att avgöra om skuld är att hänföra till svenskt huvudkontor eller utländsk filial. Men, justeringen leder till nya och större problem.

För det första försämrar förslaget svenska bankers konkurrensmöjligheter genom att de får en klar nackdel när de beskattas på skuld att hänföra till verksamhet som bedrivs i utlandet. För det andra innebär förslaget också, tvärtemot vad regeringen påstår, fortsatt en olik behandling av svenska kreditinstitut med filialstruktur och svenska kreditinstitut med dotterbolagsstruktur, vilket redogörs för i nästa stycke. Slutligen innebär utvidgningen av skattebasen till att omfatta skuld hänförlig till utländsk verksamhet en betydande ändring i vad som initialt verkar har varit avsett med skatteförslaget.

Som lyfts ovan bygger förslaget på fel förutsättningar och innebär att regeringen vill beskatta svenska kreditinstituts utländska verksamhet för kostnader som inte ens kan komma att uppstå i Sverige, utan i utlandet. Det är något helt annat än det tidigare påstådda motivet att beskatta kreditinstituten för risken för indirekta kostnader hänförliga till verksamhet i Sverige.

3.5 Filial- respektive dotterbolagsstruktur hanteras fortfarande inte lika

Skattemässig neutralitet för riskskatten?

I den utformning som riskskatten hade i promemorian kunde det vara fördelaktigt att bedriva verksamhet i utlandet i filialform. I utkastet till lagrådsremiss är det istället fördelaktigt att bedriva verksamhet i dotterbolagsform. Skattemässig neutralitet uppnås alltså varken i promemorian eller i utkastet. Förslaget strider sannolikt således fortsatt mot etableringsfriheten.

I utkastet till lagrådsremiss finns en motivering till den bristande neutraliteten, nämligen att svenska staten står för vissa kostnader för verksamhet som bedrivs i svenska bankers utländska filialer, men inte för verksamhet som bedrivs i svenska bankers utländska dotterbolag. Dessa kostnader bör enligt Bankföreningen dock i princip vara täckta av resolutions- och insättningsgarantisystem. Om den föreslagna skatten i själva verket är en modifierad avgift för dessa kostnader bör det under-

sökas om skatten är förenlig med relevant EU-lagstiftning om resolutions- och insättningsgarantiavgifter.

Två exempel som tillsammans visar den bristande neutraliteten av riskskatten

Som visas i exemplen nedan blir riskskattebasen lägre i promemorian om utländsk verksamhet bedrivs i filialform än i dotterbolagsform. I utkastet till lagrådsremiss blir riskskattebasen istället högre i filialfallet än i dotterbolagsfallet.

Exempel 1 (filialfallet)

En svensk bank bedriver verksamhet i Sverige och i en dansk filial. Banken har utlåning på 800 miljarder kronor (mdkr) i Sverige och 200 mdkr i Danmark. Banken har ett eget kapital på 80 mdkr, varav 10 mdkr är allokerat till den danska filialen. Banken har inlåning på 100 mdkr i Danmark och 820 mdkr i Sverige.

	Banken	- varav svensk del	- varav dansk filial
Tillgångar			
Utlåning till svensk allmänhet	800	800	-
Utlåning till dansk allmänhet	200	-	200
Utlåning till den danska filialen	-	90	-
Summa	1 000	890	200
Skulder och eget kapital			
Inlåning	920	820	100
Lån från svenska delen av företaget	-	-	90
Eget kapital	80	70	10
Summa	1 000	890	200

Riskskattebas promemorian: 820 mdkr – 90 mdkr = 730 mdkr

Riskskattebas utkastet: 920 mdkr

Exempel 2 (dotterbolagsfallet)

En svensk bank bedriver verksamhet i Sverige och i ett danskt dotterbolag. Banken har utlåning på 800 mdkr i Sverige och 200 mdkr i Danmark. Banken har ett eget kapital på 80 mdkr, varav 10 mdkr ligger i det danska dotterbolaget. Banken har inlåning på 100 mdkr i Danmark och 820 mdkr i Sverige.

	Banken	- varav svenskt moderbolag	- varav danskt dotterbolag
Tillgångar			
Utlåning till svensk allmänhet	800	800	-
Utlåning till dansk allmänhet	200	-	200
Utlåning till danskt dotterbolag	-	90	-
Aktier i danska dotterbolaget	-	10	-
Summa	1 000	900	200
Skulder och eget kapital			
Inlåning	920	820	100
Lån från svenskt moderbolag	-	-	90
Eget kapital	80	80	10
Summa	1 000	900	200

Riskskattebas promemorian: 820 mdkr

Riskskattebas utkastet: 820 mdkr

Anledningen till att det uppstår en diskrepans mellan skatteunderlaget för filial respektive dotterbolag är att inlåningen från dansk allmänhet blir beskattad om verksamheten drivs i filial. Det kan starkt ifrågasättas varför inlåning från danska bankkunder för att finansiera utlåning till andra danska bankkunder ska ligga till grund för svensk beskattning. Risken att utlåningen till en dansk kund resulterar i indirekta kostnader i Sverige är högst osannolik. Dessutom innebär det en orättfärdig olikbehandling mellan filialer och dotterbolag.

Förslaget kan även fortsatt komma att gynna utländska banker (utländskt huvudkontor) framför svenska banker (svenskt huvudkontor).

- 1) Svenskt huvudkontor allokerar skuld till utländsk filial ➡ Ingår i skattebas
- 2) Svenskt huvudkontor lånar ut till utländskt dotterbolag ➡ Ingår i skattebas
- 3) Det svenska huvudkontoret flyttar utomlands (den svenska verksamheten blir filial till det utländska huvudkontoret) och det nya huvudkontoret lånar ut till annan utländsk filial eller utländskt dotterbolag ➡ Ingår inte i skattebas

Bankföreningen anser att skatten i situation 1 och 2 ovan måste behandlas på samma sätt som situation 3, dvs. den aktuella skulden ska undantas från skattebasen. Det tidigare förslaget inbjöd till att förlägga koncernens treasury-verksamhet utanför Sverige och från ett annat land finansiera övriga koncernbolag utanför Sverige. Detta incitament kvarstår. Det nuvarande förslaget inbjuder därutöver till att förlägga säte utanför Sverige och på så sätt undvika att skuld hänförlig till filial utanför Sverige beskattas.

Ett annat exempel på konkurrenssnedvridning är att en filial normalt sett har en högre andel skuld än eget kapital jämfört med en egen legal enhet. Beskattningsunderlaget blir således större för en filial än för en egen legal enhet (utan utländsk filial) och därför bör undersökas om beskattningsunderlaget för en filial bör reduceras med ett belopp motsvarande ett normalt kapitalbehov för att neutralisera den skillnad av beskattningsunderlag som annars uppstår mellan filialer och egna legala enheter. Detta skulle kunna göras genom att man beaktar den allokering av eget kapital/skuld som görs inom ramen för transfer pricing-justeringar avseende filialer.

3.6 Gränsöverskridande koncerninterna lån försvåras

De föreslagna reglerna verkar medföra en mer fördelaktig beskattning för inhemska koncerninterna lån jämfört med gränsöverskridande sådana. Anledningen till detta är att vid en inhemsk lånetransaktion undantas skuld till svenskt kreditinstitut som ingår i samma koncern, i syfte att undvika dubbelbeskattning. Om ett svenskt kreditinstitut istället finansieras från ett utländskt koncernbolag som i sin tur erlägger en särskild bankskatt, uppstår en dubbelbeskattning som enligt förslaget skulle vara mycket svår att lösa genom avräkning. Detta skulle kunna strida mot den fria rörligheten givet den mer fördelaktiga beskattningen för inhemska koncerninterna lån jämfört med gränsöverskridande sådana.

3.7 Nekad avräkningsmöjlighet för svenska kreditinstitut

I utkastet till lagrådsremiss föreslås ändringar i möjligheten till avräkning för utländsk motsvarighet till riskskatt. Bankföreningen vill inledningsvis påpeka att den föreslagna lagtexten är mycket svår att förstå. Bankföreningens tolkning av förslaget är att ett svenskt kreditinstitut som driver verksamhet i utlandet via en filial, inte har rätt till avräkning för utländsk motsvarighet till riskskatt som erläggs i utlandet av den utländska filialen. Inte heller har en svensk filial till ett utländskt kreditinstitut möjlighet till avräkning för utländsk riskskatt som huvudkontoret erlägger på skuld som är att hänföra till den svenska filialen. Det är primärt den förstnämnda situationen Bankföreningen har starka invändningar mot.

Bankföreningen ifrågasätter kravet på att en utländsk motsvarighet till riskskatten måste vara baserad på ett *identiskt* underlag för att avräkning ska vara möjlig. Bankföreningen anser att det är tillräckligt att den utländska skatten är *jämförbar* med den svenska för att avräkning ska kunna medges. Diskussionen om avräkning försvåras genom att den föreslagna riskskatten inte är en inkomstskatt; det är inte tal om en traditionell skatt på avkastning. Eftersom skälen till den föreslagna riskskatten för kreditinstitut inte är trovärdigt underbyggda, bör därför rimligtvis all utländsk särbeskattning av finansiell verksamhet utgöra en avräkningsbar skatt. Det som torde vara av vikt är att det rör sig om en jämförbar skatt erlagd av en och samma beskattningsbara person och att den utländska skatten utgår på grund av att

subjektet är ett kreditinstitut eller motsvarande. Något krav på att den utländska skatten ska tas ut på grund av att verksamheten skulle orsaka indirekta kostnader kan inte finnas. Varför inkomstskatter tas ut varierar mellan stater och det ifrågasatts normalt inte vid avräkning av utländsk skatt om den i utlandet är uttagen för att finansiera ett specifikt ändamål. Slutligen anser Bankföreningen att de hinder mot avräkning som föreslås innebär ett tydligt brott mot etableringsfriheten, genom att en filialetablering utomlands blir synnerligen kostsam för ett svenskt kreditinstitut, jämfört såväl med dotterbolagsetablering utomlands som inhemsk expansion.

Exempel på olikbehandling på grund av riskskatten

Låt oss anta att vi har riskskatt i Sverige och motsvarande skatt i Utland. Avräkningsreglerna gäller enbart för koncerninterna lån. Till den del lån finansieras genom upplåning i en filial uppstår därför fortfarande dubbelbeskattning.

	Bank A, huvudkontor i Sverige	Bank B, huvudkontor i Sverige, filial i Utland	Bank C, huvudkontor i Sverige, dotterbolag i Utland
Upplåning i Sverige	95	47,5	47,5
Upplåning i Utland	0	47,5	47,5
Utlåning i Sverige	100	50	50
Utlåning i Utland	0	50	50
Riskskattebas i Sverige	95	95	47,5
Riskskattebas i Utland	0	47,5	47,5
Total riskskattebas	95	142,5	95

Som framgår tydligt i tabellen ovan missgynnas etablering i filialform av riskskattens utformning och avsaknad av avräkningsmöjlighet.

4. Skattens förenlighet med EU-rätten

EU:s statsstödsregler innebär ett förbud mot statliga åtgärder som påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen genom att otillbörligt gynna vissa företag. Bankföreningen har under arbetet med yttrandet på promemorian låtit Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt, och Jérôme Monsenego, professor i internationell skatterätt, analysera om förslaget som lades fram under hösten 2020 kan komma att strida mot EU-rätten. Rättsutlåtandena konstaterar att det första förslaget om riskskatt kommer att leda till konkurrenssnedvridning mellan svenska kreditinstitut med skulder över respektive under gränsvärdet, men också mellan svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut utan fast driftställe i Sverige. Förutsättningarna som låg till grund för rättsutlåtandet om olikbehandlingen mellan utländska filialer och utländska dotterbolag har i och för sig ändrats, men även utkastet till lagrådsremiss behandlar filialstruktur annorlunda jämfört med dotterbolagsstruktur, varför utlåtandena till största del fortsatt är relevant. Som Bankföreningen påpekar i avsnitt 3.7 innebär de föreslagna begränsningarna till avräkning för utländsk motsvarighet till riskskatt sannolikt ett nytt hinder mot etableringsfriheten.

Enligt Bankföreningen står förslaget med stor sannolikhet i strid med EU-rätten på följande grunder:

Skattens territoriella omfattning

Skattens nya territoriella omfattning är enligt Bankföreningens tolkning den största förändringen jämfört med hur skatten var utformad i promemorian från hösten 2020. Frågan om den territoriella omfattningen är ganska bred och inbegriper flera delfrågor, framförallt avräkningsmekanismen. Förslagets förenlighet med den fria rörligheten kan därför fortsatt ifrågasättas, eftersom den breda territoriella omfattningen kopplad till den snäva avräkningsmekanismen skulle kunna innebära ett hinder till utländsk etablering i länder med andra former av skatter på finansiell verksamhet. Dessutom är avräkningsmekanismen begränsad till EES-området. Detta ger upphov till frågan om avsaknaden av avräkningsmekanism mot tredje land kan strida mot den fria rörligheten för kapital, som även gäller utanför EU. Skattens territoriella omfattning kan även skapa statsstödsrättsliga frågor. Stöd skulle kunna anses ges till utländska banker (som endast beskattas för sin svenska verksamhet) och till koncerner som organiserar sig med utländska dotterbolag istället för filialer.

Olikbehandling av inhemska och gränsöverskridande fusioner

I avsnitt 3.5 har visats olikbehandling av koncerner med dotterbolag respektive filial. Enligt Bankföreningen bör det även undersökas om förslaget är EU-stridigt genom att det hindrar gränsöverskridande fusioner. Vid en inhemsk fusion av två svenska banker uppstår ingen ökning av skattebasen, annat än att respektive instituts skulder räknas samman. Vid en gränsöverskridande fusion mellan en svensk och utländsk

bank (hemmahörande i ett land med en särbeskattning av finansiell verksamhet) där den utländska verksamheten blir en filial till den svenska banken, sker en motsvarande ökning av skattebasen, men skattebelastningen blir därtill avsevärt högre om inte avräkning för den utländska skatten skulle medges.

Koncerninterna lån

De föreslagna reglerna verkar medföra en mer fördelaktig beskattning för inhemska koncerninterna lån jämfört med gränsöverskridande sådana. Detta skulle kunna utgöra ett hinder mot gränsöverskridande koncernintern utlåning, som kan strida mot den fria rörligheten. Det kan också ifrågasättas om de föreslagna reglerna innebär ett statsstöd till inhemska koncerner eller koncerner med inhemsk verksamhet, i och med den särbehandling som föreslås för gränsöverskridande koncerninterna lån. Reglerna verkar också innebära en fördel för koncernintern långivning jämfört med utlåning mellan utomstående företag, sett till avräkningsmöjligheterna för utländsk skatt. I så fall kan reglerna möjligen innebära ett statsstöd till företag som väljer koncernintern utlåning, jämfört med utlåning mellan oberoende företag.

Gränsvärdet för att erlagga riskskatt

Gränsvärdet för att erlagga riskskatt är oförändrat jämfört med det tidigare förslaget. I utkastet till lagrådsremiss lyfts fram två av EU-domstolen nyligen avgjorda fall som enligt utkastet till lagrådsremiss skulle tyda på att förslaget till riskskatt inte strider mot statsstödsreglerna; kommissionen mot Polen, C-562/19 och kommissionen mot Ungern, C-596/19. Bankföreningen anser att förutsättningarna i de två fallen och den föreslagna riskskatten inte är direkt jämförbara. För det första är skatten i rättsfallen baserad på omsättning och inte skuld. En skatt på omsättning har en åtminstone något närmre koppling till ett bolags intjäning och skatteförmåga än skatt på skuld. För det andra är skatten i de två fallen progressiv och innebär ingen olikbehandling av företag med omsättning över respektive under en viss nivå, det vill säga en undantagen del av omsättningen blir inte beskattad för någon. Slutligen är dessa rättsfall av betydligt mer nationell karaktär. Den föreslagna riskskatten skulle däremot ha en stor påverkan på internationell konkurrens på den europeiska marknaden.

Övriga frågor

Som Bankföreningen och flera andra remissinstanser har påpekat tar riskskatten, sitt namn till trots, inte hänsyn till hur riskfylld en banks verksamhet är. Detta skulle kunna innebära att stöd ges till banker som lämnar krediter med hög risk, eftersom sådana banker kan ha högre lönsamhet och därmed en bättre förmåga att betala riskskatten.

Slutsats

Med skattens numera bredare territoriella omfattning blir det en större del av den finansiella verksamheten som beskattas med riskskatten. Detta utökar skillnaden jämfört med andra finansiella institut som är undantagna från skatten, samt med andra sektorer som inte omfattas av skatten.

I de fyra bifogade rättsutlåtandena bedöms att den tidigare föreslagna skatten sannolikt innebär ett otillåtet statsstöd riktat till de kreditinstitut som inte behöver betala den. De fyra rättsutlåtandena bifogas. Som redogjorts för ovan finns tydliga argument för att ta in flera rättsutlåtanden.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Richard Edlepil

Bilagor:

1. Bankföreningens yttrande på promemorian *Riskskatt för vissa kreditinstitut*
2. Rättsutlåtande *Angående EU-rättslig bedömning av förslagen i departementspromemorian Riskskatt för vissa kreditinstitut, särskilt sett i relation till EU:s statsstödsregler*, av professor Ulf Bernitz
3. Rättsutlåtande *Analysis of the liabilities threshold in the proposal for a risk tax on certain credit institutions from a state aid perspective*, av professor Jérôme Monsenego
4. Rättsutlåtande *Risk tax for certain credit institutions - State aid analysis with respect to the exclusion of foreign liabilities connected to the Swedish credit market*, av professor Jérôme Monsenego
5. Rättsutlåtande *Risk tax for certain credit institutions – high level review of other potential issues of compatibility with EU law*, av professor Jérôme Monsenego