

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-09-21

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Riskskatt för kreditinstitut

Enligt en lagrådsremiss den 2 september 2021 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om riskskatt för kreditinstitut,
2. lag om ändring i lagen om riskskatt för kreditinstitut,
3. lag om ändring i lagen (1986:468) om avräkning av utländsk skatt,
4. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesråden Åsa Andersson och Robert Sand samt kanslirådet Christina Svanhagen, biträdda av departementssekreteraren Gabriel Cleverdahl.

Före föredragningen har det till Lagrådet kommit in en skrift, daterad den 8 september 2021, med bilagor från Svenska Bankföreningen.

Förslagen i lagrådsremissen föranleder följande yttrande.

Allmänt om förslaget om riskskatt

Lagrådets granskning ska enligt 8 kap. 22 § regeringsformen avse bl.a. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts.

Enligt lagrådsremissen bör beskattningen av kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället öka.

Däremot förklaras att avsikten med den nu aktuella skatten inte är att täcka direkta kostnader vid en finansiell kris eller att påverka riskerna för att en sådan ska inträffa. Syftet är i stället att allmänt stärka de offentliga finanserna och hålla den offentliga skuldsättningen på en lägre nivå för att det därigenom ska skapas ett större utrymme för samhället att klara en framtida finansiell kris.

Förslaget har lett till en hel del frågor liksom kritik från remissinstanserna. Både myndigheter på området och företrädare för finansbranschen har pekat på oklarheter och gjort invändningar. I lagrådsremissen behandlas mycket av det som remissinstanserna har fört fram, men svaren är i vissa fall så generella att det är svårt att bedöma om syftet med den föreslagna lagstiftningen tillgodoses på ett rimligt sätt.

Ett spørsmål som har kommit upp är vad som avses med indirekta kostnader för samhället. Det har besvarats med att det är sådana kostnader som uppstår när konjunkturen viker som en följd av en finansiell kris, t.ex. genom minskad produktion, lägre sysselsättning och försämrade offentliga finanser.

Naturliga frågor är då varför det är just kreditinstitut som ska beskattas och varför det bara är de stora instituten, de som har skulder överstigande 150 miljarder kronor, som omfattas av förslaget (21 institut i nio koncerner). Svaret som Lagrådet har fått är att sådana stora kreditinstitut är systemviktiga och påverkar den makroekonomiska utvecklingen. Det har tillagts att även om ekonomiska svårigheter i andra branscher och sektorer kan spridas och få negativa konsekvenser för delar av samhället har den finansiella sektorn en särställning på grund av sin centrala roll i ekonomin och den känslighet som präglar det finansiella systemet.

Lagrådet har förståelse för denna argumentation men kan samtidigt inte komma ifrån intrycket att ett perspektiv av detta slag är aningen begränsat.

Flera remissinstanser väcker också frågor om förslagets förenlighet med EU:s regler om statligt stöd. Förslaget har emellertid anmälts till kommissionen för ställningstagande till om det skulle utgöra en form av otillåtet statsstöd. Lagrådet utgår ifrån att förslaget inte blir lag innan kommissionen har kommit med sitt yttrande. Men oavsett vad kommissionen kommer fram till uppkommer frågan om inte förslaget leder till konkurrensnedvridning eftersom det endast är de stora kreditinstituten som kommer att omfattas.

Många remissinstanser påpekar att skatteintäkterna bör fonderas för att man ska kunna möta en ekonomisk nedgång av det beskrivna slaget. Detta besvaras i remissen med att de blivande skatteintäkterna bidrar till att förbättra de offentliga finanserna vilket i sin tur medför att Sverige får ett bättre utgångsläge för att kunna möta utmaningar och vidta nödvändiga åtgärder i en krissituation. Några förklaringar till skattesatsens storlek och i vilken utsträckning som skatteintäkterna rent faktiskt kan tänkas bidra till att täcka framtida indirekta kostnader har inte lämnats.

När det gäller Lagrådets prövningsram är det lätt att konstatera att syftet att få in skatteintäkter tillgodoses. Men i vilken utsträckning som detta kommer att leda till att landet står bättre rustat för att ta hand om indirekta kostnader vid en framtida finansiell kris är svårare för Lagrådet att avgöra. Om de av remissinstanserna ställda frågorna hade besvarats på ett tydligare sätt hade detta måhända varit något enklare att bedöma. Lagrådet anser dock att många av de frågor som hänger samman med syftet med lagstiftningen är sådana som det främst ankommer på riksdagen att besvara. Även om lagrådsremissen har brister i det aktuella hänseendet anser Lagrådet därför att det inte finns anledning att avstyrka det framlagda förslaget på denna grund.

Förslaget till lag om riskskatt för kreditinstitut

5 §

Av 5 § följer att gränsvärdet för de beskattningsår som påbörjas under år 2023 och senare uppgår ”till 150 miljarder kronor multiplicerat med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan prisbasbeloppet år 2022 och prisbasbeloppet för det år under vilket det aktuella beskattningsåret påbörjas uttryckt i procent med två decimaler avrundat nedåt plus två procentenheter”. Det anges alltså i lagtexten att man ska multiplicera med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan prisbasbeloppet år 2022 och prisbasbeloppet för det senare året *uttryckt i procent*. Av allmänmotiveringen (se s. 40) framgår emellertid att man inte ska multiplicera med jämförelsetalet uttryckt i procent, utan med det decimaltal som motsvarar ökningen i procent plus två ytterligare procentenheter adderat med 1. Om ökningen såsom i det exempel som ges i remissen är 1,24 procent ska man alltså inte lägga till två procentenheter och multiplicera med 3,24, utan med 1,0324 ($0,0124+0,02+1$). Att det i lagtexten talas om jämförelsetalet uttryckt i procent beror på att de två decimalerna

(liksom de två adderade procentenheter) ska räknas på ökningen uttryckt i procent; om ökningen är 1,247401 osv. procent som i exemplet, ska man använda endast två decimaler (dvs. 1,24) och sedan addera två procentenheter, varvid resultatet blir 3,24 procent. Men som redan har framgått är det, trots vad som föreskrivs i lagtexten, inte detta tal som ska användas vid multiplikationen, utan där ska man använda det decimaltal som motsvarar denna procentuella ökning adderat med 1. (Lagrådet förutsätter här att prisbasbeloppet ökar.)

I sammanhanget kan vidare noteras att det i lagtexten talas om förhållandet mellan basbeloppet 2022 och det senare året, medan det förhållande som avses i själva verket är det omvända, dvs. det som råder mellan basbeloppet för det senare året och basbeloppet för år 2022.

Lagrådet förstår att tanken är att talet som det ska multipliceras med inte är 3,24 eller 103,24, utan $103,24/100$ – vilket är detsamma som 1,0324. Men i så fall syftar ordet "jämförelsetal" på olika saker i olika delar av meningen.

Lagtexten borde enligt Lagrådets mening ändras så att den ger korrekt uttryck för de beräkningar som ska göras. Lagrådet är dock väl medvetet om att det finns annan lagstiftning i vilken man ger uttryck för motsvarande beräkningar på just detta sätt och att så har skett under lång tid. Mot den bakgrunden och med beaktande av att risken för en felaktig tillämpning är liten anser sig Lagrådet inte ha anledning att avstyrka att lagstiftning sker i enlighet med förslaget. Det finns emellertid goda skäl att se över hur lagtexter av detta slag formuleras.

I samband med föredragningen har det upplysts att tillägget med två procentenheter ska ske årligen. Det innebär att när gränsvärdet för

år 2024 ska bestämmas ska det ske ett tillägg med fyra procentenheter. Detta framgår inte av lagtexten och heller inte av författningskommentaren. Om avsikten är att uppräknings ska ske på detta sätt bör lagtexten och författningskommentaren formuleras om.

Förslaget till lag om ändring i lagen om avräkning av utländsk skatt

I lagrådsremissen föreslås att ett kreditinstitut ska vara berättigat till avräkning av sådan utländsk skatt som motsvarar riskskatten för att förslagen i lagen om riskskatt inte ska komma i konflikt med etableringsfriheten i EUF-fördraget. Det har angetts att vad som avses är en utländsk motsvarande skatt som baseras på ett kreditföretags skuldsättning. Samtidigt har det upplysts att det för närvarande inte i någon annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet finns en skatt som motsvarar den föreslagna riskskatten. Det kan emellertid inte uteslutas att en riskskatt i framtiden införs i andra länder och att skattebasen då kan vara en annan, t.ex. bolagets tillgångar. I en sådan situation kan frågan uppkomma, om inte den svenska lagstiftningen kommer i konflikt med etableringsfriheten och kan komma att leda till orättvisa resultat.