

2013-03-11

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Europeiska kommissionens förslag till direktiv om utvidgat samarbete inom området skatt på finansiella transaktioner (COM(2013) 71 final)

(Fi2013/176)

Riksgälden avstyrkte i ett remissvar som lämnades till Finansdepartementet i december 2011 EU-kommissionens ursprungliga förslag till skatt på finansiella transaktioner.¹ Huvudinvändningen var att en sådan skatt skulle få allvarliga effekter på finansmarknadernas funktionssätt, inte minst statspappersmarknaderna. Riksgälden välkomnar därför att Sverige valt att stå utanför när vissa EU-länder ändå beslutat att inom ramen för ett så kallat utvidgat samarbete införa en skatt på finansiella transaktioner, i huvudsak i enlighet med kommissionens ursprungliga förslag.

Riksgälden finner efter att ha tagit del av det nu remitterade direktivförslaget att den allvarliga kritiken mot transaktionsskatten kvarstår. Det är olyckligt att det inte gått att stoppa denna idé. Av skäl som framgår av Riksgäldens förra remissvar skulle en skatt enligt förslaget fördyra och försvåra samhällsekonomiskt väsentliga finansiella tjänster och höja finansieringskostnaderna för alla typer av aktörer, inklusive staterna i de länder som inför skatten.

Högre finansieringskostnader och sämre fungerande finansmarknader kommer att skada tillväxten. Att uppskatta hur stora effekterna blir är svårt, bland annat därför att de i hög grad kommer att påverkas av i vad mån aktörerna lyckas flytta verksamheter så att de undgår att påverkas av skatten. Sådana anpassningar kommer dock att ta tid, varför den omedelbara effekten skulle bli en försvagning av tillväxten inom EU. Detta är särskilt olyckligt med tanke på de djupa obalanser som redan tynger den ekonomiska utvecklingen inom framför allt euroområdet. Effekterna på statsfinanserna via högre lånekostnader och minskade skatteintäkter när tillväxten stannar av torde dessutom bli mångfalt större än de intäkter skatten skulle ge. I de fall där skatten gör att vissa typer av transaktioner helt upphör, kommer skatteintäkten definitionsmässigt att bli noll. De

¹ Se Fi2011/4339. Svaret, med Riksgäldens dnr 2011/1900, kan hämtas på Riksgäldens webbplats: www.riksdagen.se/sv/omriksdagen/Pressrum/publicerat/Remissvar/2011/Europeiska-kommissionens-forslag-till-direktiv-om-ett-gemensamt-system-for-skatt-pa-finansiella-transaktioner/.

statsfinansiella problemen skulle därför förvärras. Via lägre tillväxt i viktiga EU-länder kommer även svensk ekonomi att påverkas av en transaktionsskatt.

Den aktuella frågan från svensk synpunkt är dock inte transaktionsskatten i sig utan hur Sverige bör förhålla sig till utformningen av den skatt som av allt att döma kommer att införas av elva EU-länder. Riksgälden koncentrerar därför synpunkterna i remissvaret till hur reglerna i direktivförslaget mer direkt påverkar Sverige.

Riksgäldens viktigaste slutsats är att Sverige bör avvisa förslaget att skyldighet att betala transaktionsskatt till en annan medlemsstat ska kunna uppstå för aktörer som enbart är verksamma i Sverige. Svårigheterna att beskatta finansiella transaktioner motiverar inte en ordning som innebär att skatt tas ut på aktiviteter som sker i medlemsstater som valt att inte införa en sådan skatt.

Skattens tillämpningsområde

Kommissionen uttrycker oro för att en finansiell transaktionsskatt ska leda till omflyttningar från de länder som inför skatten. För att motverka sådana effekter föreslår kommissionen bland annat att skatt i vissa fall ska kunna tas ut även av aktörer utan verksamhet i det aktuella landet. Om exempelvis ett svenskt företag köper ett tyskt statspapper via en tysk bank, definieras det svenska företaget som om det vore etablerat i Tyskland och transaktionen blir skattepliktig. I ett ytterligare steg ska vad som kallas utgivningsprincipen tillämpas. Den innebär att en transaktion är skattepliktig om den avser ett finansiellt instrument som getts ut i en medlemsstat som infört transaktionsskatten även om varken köpare eller säljare har verksamhet i den medlemsstaten. Det betyder till exempel att om en svensk bank via en repa säljer ett tyskt statspapper till en svensk kund ska skatt betalas till den tyska staten.

Riksgälden finner på principiella grunder att detta förslag bör avvisas. Det framstår som orimligt att en annan medlemsstat ska kunna hantera svenska skattesubjekt utan verksamhet i det andra landet som om de vore etablerade där. Om inte annat torde skattskyldigheten kunna påverka de svenska aktörernas lönsamhet och på så sätt minska basen för den företagsskatt den svenska staten kan förväntas få in.

Förslaget innefattar även en undantagsregel. Enligt artikel 4(3) inträder den om den potentiellt skattskyldige ”proves that there is no link between the economic substance of the transaction and the territory of any participating Member State”.

Riksgälden anser att den regeln är otillräcklig. För det första är den svårtolkad. Det är oklart vad som menas med ”the economic substance” av en finansiell transaktion. Det är likaså oklart vilken koppling som kan finnas mellan, till exempel, en repa av ett tyskt statspapper mellan två svenska aktörer och Tysklands territorium.

Otydligheten gör att det är svårt för den enskilde aktören att veta vad som ska bevisas för att undgå skattskyldighet, vilket skapar osäkerhet om en viss transaktion är skattepliktig eller inte. Med tanke på hur kraftigt avkastningen på en transaktion i ett räntepapper påverkas av skatten är sådan osäkerhet orimlig. Som framgår av Riksgäldens remissvar

från december 2011 är till exempel en normal repotransaktion med en löptid på en vecka omöjlig att genomföra om det utgår en transaktionsskatt på 0,1 procent på det nominella beloppet. Det motsvarar en årsränta på 10 procent (utöver den vanliga räntan för repotransaktionen), vilket ingen skulle acceptera. Är transaktionen skattepliktig, är den således omöjlig att genomföra.

För det andra förefaller det tveksamt att lägga ansvaret på den enskilde att bevisa att en transaktion *inte* är skattepliktig. En rimligare ordning synes vara att det ska åligga den myndighet som kräver in skatt att bevisa att skattskyldighet föreligger. Rättsosäkerheten förstärks av en regel i artikel 10(4) som tycks göra det möjligt för medlemsstater att göra även personer som inte varit direkt delaktiga i en transaktion skyldiga att betala skatten.

Att skatter på finansiella transaktioner leder till omflyttningar är väl dokumenterat. Detta torde därför vara ett problem för de medlemsstater som trots det vill införa en sådan skatt, men det motiverar inte att det införs regler som påverkar medborgarna och skattebaserna i medlemsstater som valt att stå utanför det utvidgade samarbetet. Riksgälden anser därför att transaktionsskatten tillämpningsområde måste begränsas till att gälla aktörer som rent faktiskt är verksamma i de länder som inför skatten för att direktivförslaget ska vara godtagbart. Dessutom bör reglerna för när skattskyldighet uppstår förtydligas för att säkerställa en rimlig och rättssäker tillämpning.

Finansiella transaktioner som en skattebas på EU-nivå

Riksgälden noterar avslutningsvis att kommissionen på nytt hänvisar till tanken att låta en skatt på finansiella transaktioner bilda en skattebas för direkt finansiering av EU:s budget. Riksgälden motsätter sig att det införs skattebaser som öronmärks för finansieringen av EU:s budget. Det finns inte skäl att införa ett system där EU har rätt att ta in skatter direkt från skattesubjekt i medlemsstaterna. Detta ger inga nya intäkter utan leder endast till ett budgetsysteem med sämre transparens och ökade kostnader för skatteuppbörd. Det faktum att intäkterna från denna skatt i viss mån kan tänkas komma från svenska skattesubjekt och således indirekt finansieras genom att svenska skattebaser urholkas förstärker bara invändningarna mot denna ordning.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren.

Hans Lindblad

Lars Hörngren