



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

David Tinglöv

Sverige och särskild skatt på finanssektorn – ”Säg inte nej, säg kanske, kanske, kanske”?

En rättsvetenskaplig studie av särskild beskattning av finanssektorn.

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Josefin Gooch

Termin: VT 2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod, material och perspektiv	7
1.4 Forskningsläge	8
1.5 Avgränsningar	8
1.6 Uppsatsens disposition	9
2 KOMMISSIONENS FÖRSLAG	10
2.1 Bakgrund	10
2.2 Syfte med förslaget	10
2.3 Skattens tillämpningsområde	12
2.3.1 Skattens objektiva tillämpningsområde	12
2.3.2 Skattens subjektiva tillämpningsområde	14
2.3.3 Skattens geografiska tillämpningsområde	15
2.4 Skattesats och beskattningsunderlag	16
3 SVENSKA SKATTERÄTTSLIGA PRINCIPER	17
3.1 Bakgrund	17
3.2 Legalitetsprincipen	17
3.2.1 Innebörd	17
3.2.2 Är kommissionens förslag förenligt med legalitetsprincipen?	18
3.3 Likformighetsprincipen	18
3.3.1 Innebörd	18
3.3.2 Är kommissionens förslag förenligt med likformighetsprincipen?	20
3.4 Neutralitetsprincipen	20
3.4.1 Innebörd	20

3.4.2	Är kommissionens förslag förenligt med neutralitetsprincipen?	21
3.5	Skatteförmågeprincipen	22
3.5.1	Innebörd	22
3.5.2	Är kommissionens förslag förenligt med skatteförmågeprincipen?	22
4	DEN SVENSKA INSTÄLLNINGEN TILL FÖRSLAGET	23
4.1	Bakgrund	23
4.2	Kommissionens förslag kränker medlemsstaternas skattesuveränitet	23
4.3	Kommissionens förslag försvårar kapitalanskaffning för stater och företag	24
4.4	Kommissionens förslag leder till transaktionsflytt och minskade skatteintäkter	24
4.5	Kommissionens förslag är i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna	25
5	SKATT PÅ FINANSIELL VERKSAMHET	26
5.1	Internationella valutafondens förslag	26
5.2	Är förslaget förenligt med svenska skatterättsliga principer?	28
5.2.1	Är IMF:s förslag förenligt med legalitetsprincipen?	28
5.2.2	Är IMF:s förslag förenligt med likformighetsprincipen?	28
5.2.3	Är IMF:s förslag förenligt med neutralitetsprincipen	28
5.2.4	Är IMF:s förslag förenligt med skatteförmågeprincipen?	29
5.3	Avhjälper förslaget någon av den svenska regeringens invändningar?	30
5.3.1	Kommissionens förslag kränker medlemsstaternas skattesuveränitet	30
5.3.2	Kommissionens förslag försvårar företags och staters kapitalanskaffning	31
5.3.3	Kommissionens förslag leder till flytt av transaktioner och till minskade skatteintäkter	32
5.3.4	Kommissionens förslag är i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna	32
6	SLUTSATS	34
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	36

Summary

The aim of this report has been to analyse whether or not two types of financial taxation are compatible with the the basic principles of Swedish tax law, and whether or not the financial activities tax, proposed by the International Monetary Fund (IMF), is remedying any of the objections raised by the Swedish government with the 2011 proposal from the European Commission.

The two kinds of financial taxation that are analysed in the report are the financial transactions tax (FTT) proposed by the European Commission in 2011, and the financial activities tax (FAT), proposed by the IMF in 2010. The FTT is levied on both parties involved in a transaction of financial instruments, if one of the parties is a financial institution. The FAT on the other hand is levied on the sum of all wages and remunerations, in businesses who provide dominantly financial services.

The Swedish government criticised the Commission's proposal, stating that the proposal undermined the possibilities for companies and governments to raise capital, that it would lead to reallocation of financial trade and that the proposal didn't comply with the principles of subsidiarity and proportionality. The Swedish government is negative to supranational taxation. Neither the Commission's nor the IMF's proposal are compatible with the principles of equality and neutrality, and although the FAT remedies the objections of trade allocation, raising capital, the tax does not remedy neither the negativity towards supranational taxation, nor the objection about incompatibility with the proportionality principle. Therefore, the FTT couldn't be Swedish tax law, even without the Swedish objections, and the FAT proposed by the IMF shouldn't be Swedish tax law.

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att utreda huruvida två typer av finansiell beskattning är förenliga med den svenska skatterättens grundprinciper, och om den ena skatten avhjälpes den svenska regeringens invändningar mot den andra skatten, för att utreda om någon av dem kan bli gällande svensk skatterätt.

De två typer av finansiell beskattning uppsatsen beskriver är dels den av kommissionen föreslagna skatten på finansiella transaktioner, dels den av Internationella valutafonden (IMF) föreslagna skatten på finansiell verksamhet. Kommissionens förslag innebär att båda parter i en transaktion ska erlägga skatt om de för det första handlar med finansiella instrument och för det andra uppfyller direktivets krav på att vara finansinstitut. IMF:s förslag innebär beskattning av företag i finanssektorns samlade löner och ersättningar. Förslaget pekar ut finansinstitut som skattskyldiga, vilka definieras som företag vars huvudsakliga verksamhet är finansiell.

Den svenska regeringens invändningar mot den av kommissionen föreslagna skatten är att den kommer att leda till att transaktioner lämnar EU, att stater och företag får svårare att anskaffa kapital samt att förslaget går längre än nödvändigt för att uppnå sina syften. Den svenska regeringen är negativ till överstatlighet i skattefrågor. Varken kommissionens eller IMF:s förslag är förenligt med likformighets- och neutralitetsprinciperna. IMF:s förslag avhjälpes de svenska invändningarna om transaktionsflytt och försvårad kapitalanskaffning, men är i strid med den nationella skattesuveräniteten samt proportionalitetsprincipen. Slutsatsen blir därför att kommissionens FTT inte skulle kunna bli gällande (svensk skatte)rätt, även bortsett från den svenska regeringens invändningar, och den av IMF föreslagna skatten inte bör bli gällande (svensk skatte)rätt.

Förord

Så här när jag lägger den sista handen på denna rättsvetenskapliga uppsats, är det svårt att undgå att titta tillbaka över de knappt två månader som jag behandlat ämnet. Det har varit oerhört lärorikt.

Tack till min handledare Josefin Gooch, för all handledning och feedback.
Tack för de gånger du tog mig tillbaka på rätt spår när jag var på villovägar.

I övrigt hänvisar jag till The Beatles *Taxman*, skriven av George Harrison:

*If you drive a car, I'll tax the street,
If you try to sit, I'll tax your seat.
If you get too cold I'll tax the heat,
If you take a walk, I'll tax your feet.*

David Tinglöv, Lund, maj 2016.

Förkortningar

EU
FAT
FEU
FTT
IMF
Kommissionen
rådet
RF

Europeiska unionen
Skatt på finansiell verksamhet
Fördraget om europeiska unionen
Skatt på finansiella transaktioner
Internationella valutafonden
Europeiska kommissionen
Europeiska unionens råd
Regeringsform (1974:152)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sedan tidens början har människor organiserat sig i kollektiv och överlåtit utförandet av vissa uppgifter på det gemensamma samhället. Idag har vi (i vart fall i den industrialiserade delen av världen) väl utbyggda offentliga sektorer, som tar en stor del av bruttonationalprodukten i anspråk i utbyte mot utförandet av offentlig service. Den offentliga sektorns finansiering har således varit en av politikens allra viktigaste uppgifter. Därför har de flesta stater i världen någon form av beskattning av sina invånare. Beskattningens primära syfte är det fiskala, eller statsfinansiella, syftet, det vill säga att generera intäkter till statskassan.¹

Beskattning kan dock ske i andra syften än rent fiskala, så kallade icke-fiskala syften. I syfte att styra medborgarnas val, har statsmakten genom historien lagstiftat om straff och avgifter för att korrigera sina undersåtars beteenden. Beskattning kan i grund och botten ses som normgivning, där staten genom att höja eller sänka skatter/avgifter kan påverka människors val.² Ett annat icke-fiskalt syfte är det fördelningspolitiska syftet, vilket innebär att en skatt syftar till att jämna ut inkomst- eller förmögenhetsförhållanden mellan individer.³

Efter den senaste finanskrisens föreslog Europeiska kommissionen den 28 februari 2011 införandet av en skatt på finansiella transaktioner (FTT), bl.a. i syfte att förebygga nya kriser genom att förändra finansbranschens beteende, och att finanssektorn bidrar till att täcka kostnaderna för krisen.⁴ Den svenska

¹ Gunnarsson (1995), s. 16.

² Gunnarsson (1995), s. 16.

³ Gunnarsson (1995), s. 16.

⁴ KOM(2011) 594 slutlig, s. 2

regeringen lämnade en rad invändningar mot förslaget, och ställde sig negativ till att förslaget skulle resultera i ett direktiv.

Idén att beskatta finansiella transaktioner är långt ifrån ny: redan på 1930-talet argumenterade den erkände nationalekonomen John Maynard Keynes för införandet av en sådan skatt.⁵ Den mest kände förespråkaren är dock otvivelaktigt James Tobin, som föreslog en skatt på valutatransaktioner.⁶ Begreppet Tobin-skatt har blivit synonymt med beskattning av finansiella transaktioner, men då kommissionens förslag undantar valutatransaktioner från skattens objektiva tillämpningsområde, kommer jag i uppsatsen att använda begreppet skatt på finansiella transaktioner (FTT) för den av kommissionen föreslagna skatten, snarare än det flitigt använda begreppet ”Tobin-skatt”.

1.2 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte med denna uppsats är att analysera huruvida kommissionens föreslagna FTT, och den av Internationella valutafonden (IMF) föreslagna skatten på finansiell verksamhet (FAT) är förenliga med svenska skatterättsliga principer. Jag ämnar även analysera IMF:s förslag mot bakgrund av de invändningar som den svenska regeringen framförde när kommissionens förslag lades fram 2011 för att undersöka om denna skatt avhjälpes någon av de invändningar som framförs. De frågeställningar jag ämnar besvara är således:

1. Är den av kommissionen föreslagna skatten förenlig med den svenska skatterättens grundprinciper?
2. Är den av IMF föreslagna skatten förenlig med den svenska skatterättens grundprinciper?

⁵ *The Feasibility of an International Tobin Tax*”, Economic Affairs Series, ECON 107 (PE.168.215) EN. March 1999 (http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/107_en.htm#chap2) (besökt 2016-04-25).

⁶ Tobin (1978), s. 155.

3. Avhjälper IMF:s föreslagna FAT någon av de svenska invändningarna mot kommissionens förslag?

1.3 Metod, material och perspektiv

För beskrivningen av kommissionens förslag används den *EU-rättsliga metoden*, på så sätt att s.k. soft law från EU-rätten används för att beskriva de föreslagna reglerna samt reglernas innebörd och motiv, i form av direktivförslaget som sådant⁷, bakomliggande dokument i form av ett meddelande från kommissionen till övriga EU-institutioner om finansiell beskattning⁸ samt MiFID-direktivets⁹ bilaga I.¹⁰

I övrigt används *rättsvetenskaplig metod*, i och med att offentligt tryck i form av faktapromemorior, utskottsbetänkanden samt riksdagsprotokoll används för att identifiera den svenska regeringens invändningar och annat tryckt material har använts för att beskriva IMF:s förslag, i form av den rapport¹¹ i vilken IMF föreslog en FAT.

För att beskriva den svenska skatterättens grundprinciper används doktrin, i form av monografier och artiklar i rättsvetenskapliga tidskrifter. *Likhet inför skattelag* av Robert Pålsson och *Skatterättvisa* av Åsa Gunnarsson är de monografier som jag använder för att beskriva varsin skatterättslig princip. Jag använder mig även av ett större antal artiklar i rättsvetenskapliga tidskrifter: Sven-Olof Lodins *Några kvalitetskrav på en god skattelagstiftning*, Robert Pålssons *Principer eller regler? Legalitet och likabehandling i beskattningen*, samt två artiklar, skrivna av Kari S Tikka

⁷ Kommissionens förslag till rådets direktiv om gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/07/EG, KOM(2011) 594 slutlig.

⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén: *Beskattning av finanssektorn*, KOM(2010) 549 slutlig.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG.

¹⁰ Reichel (2013), s. 127.

¹¹ *Financial Sector Taxation* – The IMF:s report to the G-20 and Background Material.

respektive Mattias Dahlberg, båda med titeln *Om principer vid tolkningen av skattelag*. Alla de använda artiklarna är publicerade i Skattenytt.

Uppsatsen kommer att ha som utgångspunkt att en FAT eller en FTT bör införas i Sverige om och endast om skatten ifråga dels är förenlig med svenska skatterättsliga grundprinciper, dels bemöter de invändningar som den svenska regeringen framförde i samband med kommissionens förslag 2011. All svensk lagstiftning uppfyller inte kravet på förenlighet med den svenska skatterättens grundprinciper, varför uppsatsens utgångspunkt kan sägas vara ett kritiskt perspektiv på presumtiv svensk skatterätt.

1.4 Forskningsläge

Kommissionens förslag till direktiv har diskuterats flitigt i skatterättsliga tidskrifter, liksom i viss utsträckning även IMF:s förslag.¹²

Mitt perspektiv, att kritiskt granska förslagen utifrån den svenska skatterättens grundprinciper, är nydanande, då de svenska skatterättsliga artiklarna på ämnet ämnat utreda direktivförslagets effekter och huruvida skatten verkligen uppnår det syfte den vill uppfylla, snarare än dess förenlighet med för skatterätten centrala principer.

1.5 Avgränsningar

I uppsatsen behandlar jag de bakomliggande syftena med skatten, dess objektiva, subjektiva och geografiska tillämpningsområde samt dess skattesats och skatteunderlag. Detaljreglering rörande praktisk skattebetalning, såsom upplysningsplikt för myndigheter eller möjligheten för medlemsländer att införa nationell lagstiftning om solidariskt

¹² Se bl.a. *Skatt på finansiella transaktioner – rätt väg att gå för EU?* (SvSkT 2014:2, s. 126-152), *En europeisk skatt på finansiella transaktioner. En komparativ analys av EU kommissionens (sic!) direktivförslag KOM(2011) 594* (SvSkT 2013:1 s. 3-16), samt *Beskatning av finanssektorn, ett ämne på den internationella agendan* (SN 2011, s. 497-515).

betalningsansvar osv. behandlas inte, då jag bedömer att det är just syftena med skatten, samt basala frågor såsom vem som är skattesubjekt, vad som är skattepliktigt och hur mycket vederbörande ska betala, som är nödvändigt för att besvara min frågeställningar.

Vidare förs inte någon någon nationalekonomisk diskussion kring skattens hypotetiska påverkan på BNP i detta arbete, dels då jag valt att fokusera på de rättsliga aspekterna av beskattning på finansiella transaktioner, dels då skattens hypotetiska påverkan på BNP har avhandlats flitigt i den rättsvetenskapliga debatten.

Jag beskriver slutligen inte heller det fördjupade samarbete som elva medlemsländer valde att ingå efter att det inte fanns enhälligt stöd i rådet för 2011 års direktivförslag, då det inte är relevant för denna uppsats.

1.6 Uppsatsens disposition

I kapitel 2 presenterar jag kommissionens förslag till direktiv, genom att kort presentera bakgrunden till förslaget i 2.1, för att sedan lägga fram kommissionens syften med förslaget i 2.2.

I 2.3 presenteras den föreslagna skattesatsen och beskattningsunderlaget, varefter skattens tillämpningsområde presenteras i 2.4.

I kapitel 3 behandlas de principer utifrån vilka jag har valt att analysera kommissionens respektive IMF:s förslag. Jag analyserar sedan huruvida kommissionens förslag är förenligt med de fyra principer jag har beskrivit.

I kapitel 4 beskrivs den svenska regeringens invändningar, och i kapitel 5 presenteras först IMF:s förslag, och därefter analyseras i vad mån den föreslagna skatten är förenlig med svensk skatterätts grundprinciper, samt om den av IMF föreslagna skatten avhjälper någon av den svenska regeringens invändningar. I kapitel 6 avslutas uppsatsen med mina slutsatser, i vilken mina frågeställningar besvaras.

2 Kommissionens förslag

2.1 Bakgrund

Efter finanskrisen 2008-09, ansåg Europeiska kommissionen att finanssektorn skulle beskattas hårdare, då kommissionen menade att finansinstituten hade bidragit väsentligt till krisen, samtidigt som det var statskassorna och den europeiska allmänheten som hade burit kostnaderna för krisen.¹³ Förslaget motiverades med att det betydande stöd som vissa stater hade gett finanssektorn under finanskrisen, borde återgäldas på ett rimligt sätt. Kommissionen lyfte fram att såväl Europeiska unionens råd som Europaparlamentet hade uttalat att en skatt på finansiella transaktioner borde undersökas, samt den diskussion som hade skett inom ramen för G20 om global beskattning av finanssektorn.¹⁴

Efter att ha lyssnat in olika åsikter från övriga EU-institutioner, resulterade dessa tankegångar i kommissionens förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG, KOM(2011) 594 slutlig.¹⁵

2.2 Syfte med förslaget

Kommissionen hade tre huvudsakliga syften med direktivförslaget. Det första var att harmonisera medlemsländernas lagstiftning avseende finansiella transaktioner. Kommissionen framhöll att en harmoniserande åtgärd från unionens sida var nödvändig, då ett antal medlemsstater hade infört skatter på området. Om olika medlemsstater hade olika regler fanns det en risk för dubbelbeskattning eller ingen beskattning överhuvudtaget. Det skulle vidare vara betungande för finansinstituten att förhålla sig till olika regler i olika

¹³ KOM(2011) 594 slutlig, s. 2.

¹⁴ KOM(2010) 549 slutlig, s. 2.

¹⁵ KOM(2011) 594 slutlig, s. 2.

länder. För att den inre marknaden skulle vara välfungerande, menade kommissionen att medlemsstaternas lagstiftning om beskattning av finansiella transaktioner borde harmoniseras.¹⁶

Skatten syftade för det andra till att förändra finansinstitutens agerande genom att avskräcka finansinstituten från att vidta åtgärder som inte förbättrar marknadens effektivitet i syfte att undvika framtida kriser.¹⁷ De åtgärder som avsågs var så kallad högfrequenshandel, dvs. handel som skedde på basis av algoritmer med väldigt liten vinstmarginal för finansinstituten.¹⁸

Införandet av en europeisk skatt på finansiella transaktioner skulle vidare låta finansinstituten bära en rimlig del av kostnaderna för den senaste finanskrisen, till vilken kommissionen vidhöll att finansinstituten väsentligt bidragit, samtidigt som det var statskassorna och den europeiska allmänheten som har burit kostnaderna för krisen. Vidare syftade förslaget till att uppnå en jämlik beskattning visavi andra sektorer, då många av de tjänster som finansinstituten förmedlar var undantagna från mervärdesskatteplikt.¹⁹

Vid sidan av de huvudsakliga syftena, skulle skatten slutligen också bidra till unionens egna medel och därigenom minska pressen på medlemsstaternas statsbudgetar, då intäkterna från den föreslagna skatten skulle ersätta nationella bidrag som inkomstkälla i unionens budget.²⁰

Kommissionen ansåg att deras förslag var förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, då det enligt kommissionen var nödvändigt med en harmoniserad skatt på finansiella transaktioner för att den inre marknaden skulle vara välfungerande. Kommissionen hänvisade till den ovan nämnda risken för dubbelbeskattning eller ingen beskattning alls om skattenivån inte var densamma i hela unionen. Dessutom skapades kostnader för

¹⁶ KOM(2011) 594 slutlig, s. 2f.

¹⁷ KOM(2011) 594 slutlig, s. 2.

¹⁸ Sveriges Riksbank, Penning- och valutapolitik 2012:1, s. 91.

¹⁹ KOM(2011) 594 slutlig, s. 2.

²⁰ KOM(2011) 594 slutlig, s. 3.

finansinstituterna som måste anpassa sig till olika regler i olika länder. Vidare menade kommissionen att en FTT enbart var meningsfull i den utsträckning den täcker hela unionen, då erfarenhet från tidigare försök med (nationella) skatter på finansiella transaktioner inneburit att handeln flyttat till ett annat land, utan en sådan skatt.²¹

2.3 Skattens tillämpningsområde

2.3.1 Skattens objektiva tillämpningsområde

Den föreslagna skatten skulle tas ut på alla typer av finansiella transaktioner (art. 1.2 i förslaget). Begreppet ”finansiella transaktioner” definieras i art. 2.1(1)(a) som antingen ett köp och försäljning av ett finansiellt instrument. Detta innebär att såväl köpare som säljare ska erlagga skatten. Inom en koncern anses dock en transaktion ägt rum om risken för det finansiella instrumentet gått över, även om det inte erlagts en köpeskilling, art. (2.1(1)(b)).²²

Att definiera finansiella instrument är alltså nödvändigt för att slå fast vilka transaktioner som är skattepliktiga enligt art. 2.1(1)(a-b). Finansiella instrument definieras i art. 2.1(2), som hänvisar till definitionen av finansiella instrument i bilaga I, avsnitt C till (det ovan nämnda) MiFID-direktivet²³. Bilagan innehåller en omfattande lista av finansiella instrument, däribland överlåtbara värdepapper (aktier, fonder m.m.), penningmarknadsinstrument (men inte betalningsmedel) och andel i företag för kollektiva investeringar.

Slutligen omfattas ingående eller ändring av derivatavtal enligt art. 2.1(1)(c), ett i förslaget särbehandlat finansiellt instrument på så sätt att skattesatsen är 0,01 % enligt art. 8 och därmed tio gånger lägre än skatten på transaktioner

²¹ KOM(2011) 594 slutlig, s. 6

²² KOM(2011) 594 slutlig, s. 7

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG.

på övriga finansiella dokument, av skatteplikten. Ett derivat är ett instrument vars värde är avhängigt värdet på en underliggande tillgång,²⁴ t.ex. en aktie eller en bestämd enhet av en viss valuta eller råvara. Art. 2.1(3) hänvisar till p. 4-10 i bilaga I, avsnitt C till MiFID-direktivet, som listar bl.a. optioner, terminer och swappar som derivatavtal.

Derivatavtal med en råvara som underliggande tillgång ska beskattas, medan en faktisk råvarutransaktion inte är skattepliktig enligt förslaget.²⁵ Derivatavtal utgör finansiella instrument, varför även transaktioner av derivatavtal (och inte enbart ingående och ändring av derivatavtal) omfattas av skatteplikt enligt art. 2.1(1)(a).

Enligt motiven ska alla finansiella instrument vara skattepliktiga, varför det är nödvändigt att omfatta även strukturerade produkter, vilka enligt kommissionen är jämförbara med övriga skattepliktiga finansiella instrument. Dessa definieras i art. 2.1(6) och förklaras i motiven vara överlåtelsebara värdepapper och andra finansiella instrument som erbjuds på marknaden genom värdepapperisering.²⁶ Kommissionen exemplifierar med köptioner och obligationer, samt värdepapperisering på bank- och försäkringsområdet.²⁷

Det breda tillämpningsområdet förklarar kommissionen med att de olika finansiella instrumenten ofta utgör substitut för varandra,²⁸ vilket innebär att skattesubjekten skulle kunna undgå skattskyldighet genom att förändra sitt transaktionsbeteende, om transaktioner av något finansiellt instrument inte omfattades av skatteplikten. Vidare är en transaktion skattepliktig oavsett i vilken roll ett finansinstitut är part i en transaktion, dvs. oavsett om det agerar

²⁴ Sveriges Riksbank, Penning- och valutapolitik 2012:1, s. 85.

²⁵ KOM(2011) 594 slutlig, s. 7.

²⁶ Värdepapperisering kan beskrivas som skapandet av en tillgång vars värde är beroende av kassaflödet hos en annan tillgång (se *Faktapromemoria* 2011/12: FPM20, s. 9).

²⁷ KOM(2011) 594 slutlig, s. 7.

²⁸ KOM(2011) 594 slutlig, s. 8.

för en egen eller annans räkning, eller agerar i annans namn. Detta för att skapa en heltäckande beskattning.²⁹

Primärmarknadstransaktioner, det vill säga när någon köper ett finansiellt instrument direkt från den som utfärdar nämnda instrument,³⁰ undantas enligt förslaget art. 1.4. Detta i syfte att undvika försvårande av företagens kapitalanskaffning (t.ex. vid nyemission av aktier) eller staters dito (t.ex. vid utfärdande av statsobligationer).³¹ Vidare undantas de europeiska hushållens vardagliga finansiella transaktioner, såsom hypotekslån och konsumentkrediter.³²

2.3.2 Skattens subjektiva tillämpningsområde

De föreslagna skattesubjekten är finansinstitut (art. 9.1-2). Finansinstitut definieras i art. 2.1(7)(a-j)). Begreppet finansinstitut omfattar bl.a. värdepappersföretag (art. 2.1(7)(a)), kreditinstitut art. 2.1(7c) och pensionsfonder (art. 2.1(7)g)), och det finns dessutom en uppsamlade definition i art. 2.1(7)(j)(i-v), vilken innebär att andra som sysslar med viss finansiell verksamhet (såsom handel för egen eller kunders räkning med alla typer av finansiella instrument, enligt art. 2.1(7)(j)(ii) eller medverkan i eller emission av finansiella instrument, enligt art. 2.1(7)(j)(iv)), också utgör finansinstitut, och blir därför skattskyldiga enligt direktivet, förutsatt att den finansiella verksamheten utgör en väsentlig del av företagets samlade verksamhet med hänsyn till transaktionernas mängd eller värde (art. 2.1(7)(j)(ii)).

Vissa aktörer undantas enligt art. 1.3, däribland Europeiska centralbanken (ECB) och nationella centralbanker. Detta för att undvika att finansinstitutens möjlighet till återfinansiering av den egna verksamheten försämras, och att centralbankernas penningpolitiska handlingsutrymme begränsas genom att

²⁹ KOM(2011) 594 slutlig, s. 7.

³⁰ Se SOU 2006:50, s. 105-107.

³¹ Skäl 7 i motiveringen till KOM(2011) 594 slutlig.

³² KOM(2011) 594 slutlig, s. 8.

deras transaktioner beskattas. Även internationella och nationella värdepapperscentraler, samt s.k. centrala motparter (vilka definieras i art. 2.1(8) som "en part som träder emellan motparterna på en eller flera finansmarknader och som blir köpare till varje säljare och säljare till varje köpare"), då dessa institutioner inte anses syssla med transaktioner i direktivets mening.³³

2.3.3 Skattens geografiska tillämpningsområde

Skattens geografiska tillämpningsområde bestäms enligt hemvistprincipen, vilket innebär att var det agerande finansinstitutet är etablerat, snarare än var transaktionen äger rum är det som avgör huruvida skattskyldighet inträder. Detta motiveras av finansiella transaktioners lättrorlighet samt vikten av att undvika skatteflykt.³⁴ Huruvida ett finansinstitut är etablerat i en viss medlemsstat avgörs enligt reglerna i art. 3.1(a-e).

Var ett finansinstitut ska anses etablerat avgörs av i vilken stat det har fått auktorisation att handla med finansiella instrument, i andra hand avgör vilken stat finansinstitutet har sitt säte i, och i tredje hand var finansinstitutet har sin stadigvarande adress eller är stadigvarande belägen i medlemsstat. I fjärde hand avgör huruvida finansinstitutet har en filial i medlemsstaten (förutsatt att det är den filialen som är aktiv i den finansiella transaktionen) samt i femte (och sista) hand bestäms finansinstitutets hemvist utifrån medkontrahentens hemvist, vilket för finansinstitut är någon de fyra etableringsgrunderna i art. 3.1a-d, och för annan medkontrahent än finansinstitut är enligt art. 3.4.

Den sista etableringsgrunden innebär att även om ett finansinstitut inte anses etablerat i EU, är det ändå skattskyldigt i de fall där dess medkontrahent är etablerad på någon medlemsstats territorium. I det läget anses finansinstitutet etablerat i medkontrahentens etableringsstat och ska erlägga skatt i den staten för transaktionen, art. 3.1(e).

³³ KOM(2011) 594 slutlig, s. 8.

³⁴ Skäl 13 i motiveringen till KOM(2011) 594 slutlig.

2.4 Skattesats och beskattningsunderlag

Kommissionen föreslår en skattesats på 0,1 procent på transaktioner av andra finansiella instrument än derivat och 0,01 procent på dels ingående och ändring av derivatavtal, dels transaktioner av derivatavtal (art. 8.2a-b i direktivförslaget), med möjlighet för medlemsstaterna att ta ut en högre procentandel skatt. Båda parter i en transaktion skulle enligt förslaget betala skatten i fråga, vilket innebär en total skatt på 0,2 respektive 0,02 procent per transaktion.

Vid ingående, ändring och transaktioner av derivatavtal utgår beskattningen från den underliggande tillgångens nominella värde (art. 6). Avseende övriga finansiella transaktioner, utgörs beskattningsunderlaget av ersättningen för det traderade (art 5.1), alternativt marknadsvärdet för det traderade (art. 5.2), när överlåtelsen skett till underpris, eller det handlar om en transaktion enligt 2.1.1(b).³⁵

³⁵ Skäl 10 i motiveringen till KOM(2011) 594 slutlig.

3 Svenska skatterättsliga principer

3.1 Bakgrund

I detta avsnitt presenterar jag de skatterättsliga principer vilka jag ämnar analysera kommissionsförslaget utifrån. Vilka är då den svenska skatterätts grundläggande principer? Kari S Tikka nämner legalitets-, likformighets-, neutralitets- och skatteförmågeprincipen, vilka enligt honom lyfts fram som grundläggande principer i framställningar om den svenska skatterätten.³⁶ Samma principer väljer Robert Pahlsson att lyfta fram i sin tabell över viktiga principer i svensk skatterätt.³⁷

Mot denna bakgrund har jag valt att analysera förslaget utifrån legalitetsprincipen, likformighetsprincipen, neutralitetsprincipen och skatteförmågeprincipen. Detta för att få en bred analys, med principiella argument både för och emot skatt på finansiella transaktioner.

Jag kommer i detta kapitel att först beskriva innebörden av de olika principer jag har valt analysera förslagen utifrån, för att därefter analysera huruvida förslagen är kompatibla med grundläggande principer i svensk skatterätt.

3.2 Legalitetsprincipen

3.2.1 Innebörd

Den första principen i det svenska skattesystemet jag ämnar analysera är legalitetsprincipen, inom skatterätten ofta sammanfattad med den latinska sentensen *nullum tributum sine lege* (ingen skatt utan lag).³⁸

³⁶ Tikka (2004), s. 656.

³⁷ Pahlsson (2007), s. 34.

³⁸ Tikka (2004), s. 658.

Denna princip innebär dels att det finns ett föreskriftskrav, vilket innebär att skatteuttag måste ha lagstöd (Sveriges riksdag måste besluta alltså om skatteuttag), dels att det finns ett retroaktivitetsförbud, vilket innebär att det inte är möjligt att beskatta ett skattesubjekt i efterhand. Principen fastslås i 8 kap. 2§ 2st regeringsform (härefter RF), som handlar om riksdagens odelade beskattningsmakt, och 2 kap. 10§ 2st. RF, som utgör det skatterättsliga retroaktivitetsförbudet. Föreskriftskravet och retroaktivitetsförbudet innebär tillsammans att skatt bara får tas ut enligt den lag som var gällande rätt när den omständigheten som föranledde skatteplikt inträffade. Beskattning utan stöd i lagtext får inte förekomma och inte heller beskattning av ett skattesubjekt i efterhand.

3.2.2 Är kommissionens förslag förenligt med legalitetsprincipen?

Föreskriftskravet torde inte ställa till med några bekymmer initialt. Det finns ingenting i kommissionens direktivförslag som talar för att den föreslagna skatten skulle tas ut utan lagstöd.

Kommissionens förslag får inte heller anses vara i strid med retroaktivitetsförbudet. Även om den föreslagna skatten i någon mån är bakåtblickande på så sätt att finanssektorn föreslås täcka kostnader för den senaste finanskrisen, innebär inte kommissionens förslag att skatten kommer att belasta transaktioner utförda t.ex. under upprinnelsen till finanskrisen, dvs. innan lagstiftningen har trätt ikraft. Kommissionens förslag är med andra ord förenligt med legalitetsprincipen.

3.3 Likformighetsprincipen

3.3.1 Innebörd

Likformighetsprincipen härrör ur likhetsprincipen i 1:9 RF, vilken i korthet innebär att lika fall ska behandlas lika. Det är inte förenligt med likformighetsprincipen att särbehandla eller diskriminera vissa skattskyldiga,

utan personer med lika stora inkomster ska betala samma skatt, oavsett vem eller vad skattesubjektet är.³⁹

Man kan argumentera för att likformighetsprincipen överhuvudtaget inte är relevant vid en analys av kommissionens förslag, då den grundlagsstadgade likhetsprincipen endast gäller rättstillämpande myndigheter (ordalydelsen i 1:9 RF nämner enbart domstolar och förvaltningsmyndigheter, och i förarbetena uttalas explicit att de normgivande organen inte ska omfattas av likhetsprincipen).⁴⁰ Viktigt att komma ihåg är att likhetsprincipen förmodligen följer av Sveriges internationella åtaganden, trots bristen på grundlagsstöd.⁴¹ Likformighetsprincipen har, oaktat om likhetsprincipen gäller även lagstiftaren, varit en grundläggande princip vid reformer av skattesystemet,⁴² och beskrivs som en grundläggande princip i den svenska skatterätten (se avsnitt 3.1).

En strikt tolkning av likformighetsprincipen omöjliggör beskattning i icke-fiskala syften. Om syftet med en viss skatt är att styra skattesubjektens beteende, förlorar likformighetsprincipen sin betydelse.⁴³ Lagstiftaren får som sagt diskriminera vissa skattesubjekt, inom ramen för vad som är tillåtet enligt rättighetskatalogen i 2 kap. RF och Sveriges internationella åtaganden,⁴⁴ och det finns flera exempel på när lagstiftaren har gjort det, exempelvis vid det ovannämnda undantaget från mervärdesskatteplikt för vissa finansiella tjänster enligt art 135.1(f) i mervärdesskattedirektivet.⁴⁵

³⁹ Pålsson (2007), s. 42.

⁴⁰ Prop. 1975/76:209, s. 97f

⁴¹ Pålsson (2014), s. 559

⁴² Pålsson (2014), s. 564

⁴³ Lodin (2007), s. 484.

⁴⁴ Pålsson (2014), s. 559.

⁴⁵ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

3.3.2 Är kommissionens förslag förenligt med likformighetsprincipen?

Det är inte förenligt med likformighetsprincipen att peka ut finanssektorn som önskvärd finansiär av kostnaderna för den senaste finanskrisen, då detta innebär olikformig behandling av finanssektorn jämfört med andra skattesubjekt. Det är av samma skäl inte förenligt med likformighetsprincipen att endast finansinstitut ska beskattas, då detta innebär att personer med lika stora inkomster erlägger olika mycket skatt, beroende på om de uppfyller direktivförslagets definition av finansinstitut eller inte.

Jag drar slutsatsen att kommissionens förslag inte är förenligt med likformighetsprincipen, men konstaterar samtidigt att det är svårt att konstruera en skatt med andra syften än rent fiskala om den ska vara i enlighet med likformighetsprincipen. Å andra sidan borde det vara fullt möjligt att konstruera en skatt på finansiella transaktioner som inte pekar ut enbart finansinstitut som skattskyldiga (exempelvis omfattades fysiska personer som omsatte mer än 500 000 kr om året som skattskyldiga av skattskyldighet enligt den svenska skatten på omsättning av vissa värdepapper)⁴⁶, men då skulle syftet att förändra finansinstitutens beteende gå förlorat, om även fysiska personer som inte uppfyller direktivförslagets krav på att vara ett finansinstitut, blev beskattade lika hårt. Det är just finansinstitutens beteende som kommissionen vill komma åt med sin beskattning, varför skatten är oförenlig med likformighetsprincipen.

3.4 Neutralitetsprincipen

3.4.1 Innebörd

Vidare ämnar jag analysera kommissionens förslag i ljuset av neutralitetsprincipen, vilken innebär att skatteregler ska vara neutrala inför människors olika levnadsval. Om två handlingsalternativ var ekonomiskt

⁴⁶ 5§ 2st i Lag (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper.

likvärdiga före skatt, ska de vara ekonomiskt likvärdiga även efter skatt.⁴⁷ Beskattning som är mer betungande för vissa handlingsalternativ än för andra är i strid med neutralitetsprincipen. Somliga menar dock att neutral beskattning är en målsättning snarare än en princip,⁴⁸ samtidigt som övrig doktrin menar att det är en princip.⁴⁹

3.4.2 Är kommissionens förslag förenligt med neutralitetsprincipen?

Avseende kommissionens förslag vill jag framhålla att kommissionen har differentierat skattesatsen så att en lägre skattesats gäller vid ingående, ändring och transaktioner av derivatavtal än vid transaktioner av andra finansiella instrument, då beskattningen annars skulle bli alltför hård, i och med att beskattningsunderlaget är värdet på den underliggande tillgången, och inte ersättningen vid transaktionen vilket är fallet vid beskattning av andra finansiella transaktioner. Detta är i linje med neutralitetsprincipen, sett till relationen de olika typerna av finansiella instrument emellan, även om det vid en första anblick inte verkar som att valet att investera i viss aktie är ekonomiskt neutralt i jämförelse med att investera lika mycket i en option med samma aktie som underliggande tillgång.

Kommissionens förslag som sådant är dock i strid med neutralitetsprincipen, i den bemärkelsen att med den beskattning kommissionen föreslår är det för en slutkonsument inte ekonomiskt likvärdigt efter skatt att investera lika stor andel av sitt sparkapital i viss mängd i valfri råvara, som i ett derivatavtal där den underliggande tillgången är en viss mängd av samma råvara, eller en aktie i ett bolag som förvaltar samma råvara, förutsatt att finansinstitutet övervältrar kostnaden för skatten på slutkonsumenten. För finansinstitutens del är det inte heller ekonomiskt likvärdigt bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att de uppfyller enligt kommissionens förslag, utan det är mer

⁴⁷ Gunnarsson, (1995) s. 135.

⁴⁸ Dahlberg (2004), s. 665.

⁴⁹ Se avsnitt 3.1, 3.4.1 samt Lodin (2007), s. 484.

fördelaktigt för dem att lägga upp sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte faller inom någon av de listade kategorierna företag, samt inte heller den uppsamlade definitionen i art. 2.7(j)(i-v).

3.5 Skatteförmågeprincipen

3.5.1 Innebörd

Jag kommer slutligen analysera direktivförslaget utifrån skatteförmågeprincipen. Principen innebär att skattebördan i samhället ska fördelas utifrån skattesubjektets skatte- och prestationsförmåga.⁵⁰ Skatteförmågeprincipen har beskrivits som den princip på vilket hela det svenska skattesystemet vilar.⁵¹

3.5.2 Är kommissionens förslag förenligt med skatteförmågeprincipen?

Att kommissionen pekar ut just finansinstituten som skattesubjekt skulle kunna motiveras utifrån skatteförmågeprincipen. Finanssektorn omsätter stora volymer finansiella instrument, och får därför antas ha stor skatteförmåga, varför de enligt skatteförmågeprincipen ska erlägga mer än andra i skatt. Man kan å andra sidan argumentera för att finansinstituten just därför att de handlar med stora volymer finansiella instrument att de är särskilt utsatta för en FTT, varför de inte anses ha stor skatteförmåga.

⁵⁰ Gunnarsson (1995), s. 117.

⁵¹ SOU 2002:47, s. 70.

4 Den svenska inställningen till förslaget

4.1 Bakgrund

Den svenska regeringen förklarade sin inställning till kommissionens förslag i en faktagpromemoria.⁵² Regeringen var som bekant kritisk till förslaget och riktade en rad invändningar mot det. Riksdagens skatteutskott och Sveriges riksdag instämde i regeringens kritik av förslaget som oförenligt med subsidiaritetsprincipen, i synnerhet då skatten skulle ge unionen intäkter.⁵³ Fredrik Reinfeldt, Sveriges dåvarande regeringschef, gav sedermera ytterligare skäl till den svenska regeringens negativa inställning.⁵⁴ Jag kommer i denna del att beskriva de fyra huvudsakliga invändningarna mot kommissionsförslaget.

4.2 Kommissionens förslag kränker medlemsstaternas skattesuveränitet

Den svenska regeringen förklarade sin inställning till kommissionens förslag i en faktagpromemoria, i vilken regeringen motsätter sig såväl överstatlighet i skattefrågor som nationella skatter som en intäktskälla för Europeiska unionen. Regeringen menade att principen om skattesuveränitet skulle upprätthållas och slog fast att det låg inom medlemsstaternas kompetens att fatta beslut om såväl uttagande av skatt som hur skatteintäkter skulle disponeras.⁵⁵

⁵² 2011/12FPM:20.

⁵³ 2011/12: SkU12, s. 13f; Rskr. 2011/12:53.

⁵⁴ Riksdagens protokoll 2012/13:89, s. 43.

⁵⁵ 2011/12FPM:20, s. 7.

4.3 Kommissionens förslag försvårar kapitalanskaffning för stater och företag

Regeringen kritiserade vidare argumentet från kommissionens sida att företags och staters kapitalanskaffningsmöjligheter inte skulle försämrats om skatten infördes, då primärmarknadstransaktioner var undantagna från skattens tillämpningsområde, och menade istället att köpare av t.ex. statsobligationer eller nyemitterade aktier indirekt skulle beakta instrumentets värde vid en vidareförsäljning av instrumentet, då det inte längre är undantaget skatteplikt.⁵⁶

4.4 Kommissionens förslag leder till transaktionsflytt och minskade skatteintäkter

Regeringen uttalade vidare att det fanns en risk för transaktionsflytt om den av kommissionen föreslagna skatten infördes.⁵⁷ I samband med att Sveriges riksdag skulle yttra sig om det fördjupade samarbetet 2013, uttalade sig Sveriges dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt om FTT i allmänhet och menade att regeringen var tveksam till 2011 års förslag eftersom att de först och främst inte trodde på idén, då Sverige haft en liknande typ av beskattning, vilken inbringade mindre skatteintäkter än planerat då transaktionerna flyttade utomlands.⁵⁸

⁵⁶ 2011/12FPM:20, s. 6.

⁵⁷ 2011/12FPM:20, s. 5.

⁵⁸ Riksdagens protokoll 2012/13:89, s. 43.

4.5 Kommissionens förslag är i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

En förutsättning för att unionen ska vidta åtgärder på skatteområdet är att den agerar i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, art. 5 fördraget om europeiska unionen (FEU). Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, endast ska ingripa om målen för den prioriterade åtgärden inte kan uppnås av medlemsstaterna själva i tillräcklig utsträckning och målen bättre kan uppnås på unionsnivå (art. 5.3 FEU). Proportionalitetsprincipen innebär att unionen inte får vidta åtgärder som går längre än nödvändigt för att uppnå målen i fördragen (art. 5.4 FEU).

Angående dessa principers uppfyllelse, menade regeringen att den hade svårt att se på vilket sätt de befintliga, nationella skatterna på finansiella transaktioner, skulle medföra problem som inte skulle kunna lösas på nationell nivå, varför regeringen menade att subsidiaritetsprincipen inte var uppfylld. Vidare framhöll regeringen att förslaget i vilket fall som helst var onödigt långtgående för att uppnå förslagets syften då den svenska regeringen istället förordade andra åtgärder (marknadsregleringar) för att stävja finansmarknadens risktagande och se till att finansinstituten bidrar till att täcka kostnaderna för den senaste finanskrisen. Regeringen menade att dessa åtgärder var fullt tillräckligt för att uppnå syftet.⁵⁹

⁵⁹ 2011/12FPM:20, s. 7f.

5 Skatt på finansiell verksamhet

I denna del ämnar jag först beskriva den FAT som IMF föreslog, för att därefter analysera huruvida denna skatt avhjälper någon av de invändningar som den svenska regeringen riktade mot kommissionens förslag.

5.1 Internationella valutafondens förslag

I IMF:s rapport inför ett G20-möte 2010⁶⁰ uttalade organisationen skepsis mot FTT, och föreslog istället en global skatt på finansiell verksamhet. Rapporten uttalade att det med en FAT avsågs en skatt som beskattar finanssektorns samlade löner och ersättningar, och identifierar tre olika handlingsalternativ för hur en sådan skatt skulle kunna utformas, vilka i rapporten kallas FAT1-3.⁶¹

FAT1 var utformad på så sätt att den fungerade som en skatt på finansiella tjänster genom att beskatta företagets samlade löner och ersättningar. De tilltänkta skattesubjekten var finansinstitut, vilket definierades som företag vars verksamhet domineras av finansiella tjänster.⁶² FAT2 beskattade de anställdas löner och ersättningar, samt företagets vinst över en viss nivå, för att på så sätt snarare beskatta avkastning än omsättning i allmänhet (summan av de anställdas ersättningar och företagets vinst över denna nivå anses enligt IMF vara avkastning), och de tilltänkta skattesubjekten var, liksom tidigare, finansinstitut.⁶³ FAT3 hade samma utgångspunkt som FAT2, på så sätt att den beskattade företagets ersättningar till anställda och vinst över en viss nivå. FAT3 beskattar dock denna överskjutande del hårdare än en FAT2. Detta motiveras av att ju högre avkastning ett företag har, desto större

⁶⁰ Financial Sector Taxation – The IMF's report to the G20 and Background Material.

⁶¹ Financial Sector Taxation – The IMF's report to the G20 and Background Material, s. 16-24.

⁶² Financial Sector Taxation – The IMF's report to the G20 and Background Material, s. 3 och 122-128

⁶³ Financial Sector Taxation – The IMF's report to the G20 and Background Material, s. 134

(samhällsekonomiskt skadliga) risker förutsätts företaget ha tagit, och ska därför beskattas hårdare i syfte att undvika överdrivet risktagande.⁶⁴

Kommissionen argumenterade först för en FAT1 efter IMF:s rapport på ämnet efter finanskrisen. De argumenterade emot införandet av en FTT, och menade att en sådan inte var lämplig att införa unilateralt i EU, utan, på grund av att finansiella transaktioners lättrorlighet skulle leda till transaktionsflytt och eroderad skattebas, vore lämpligare att införa på global nivå. Då företag som erbjuder finansiella tjänster i större utsträckning måste befinna sig på samma plats som sina kunder, menar kommissionen att en FAT är lämpligare att införa.⁶⁵

IMF föreslog vidare en *Financial Stability Contribution* (fritt översatt finansiell stabilitetsavgift), en slags avgift som skulle erläggas av finansinstitut i utbyte mot bankgaranti och stöd i kristider,⁶⁶ inte helt olik de stabilitetsfonder som svenska regeringen förordade i sin faktapromemoria (se avsnitt 4.5). Detta kan användas som ett argument för att IMF delar den svenska uppfattningen att finanssektorns risktagande bemöts bäst med andra medel än beskattning, men IMF uttalade att den föreslagna avgiften snarare skulle användas som ett slags bakåtblickande avgift för att säkerställa att finansinstituten betalade sin del av den senaste finanskrisens kostnader, och att finansiell beskattning skulle ske för att förändra finansbranschens beteende.⁶⁷

⁶⁴ Financial Sector Taxation – The IMF’s report to the G20 and Background Material, s. 135.

⁶⁵ KOM(2010) 549, s. 7-9.

⁶⁶ Financial Sector Taxation – The IMF’s report to the G20 and Background Material s. 9.

⁶⁷ Financial Sector Taxation – The IMF’s report to the G20 and Background Material, s. 11

5.2 Är förslaget förenligt med svenska skatterättsliga principer?

5.2.1 Är IMF:s förslag förenligt med legalitetsprincipen?

IMF talar om sin föreslagna skatt på finansiell verksamhet som framåtblickande, och det bakåtblickande syfte som beskrivs i deras rapport tillgodoses istället genom den ovan nämnda finansiella stabilitetsavgiften.

Precis som anfördes angående kommissionens bakåtblickande syfte med sin föreslagna skatt, innebär retroaktivitetsförbudet att det är förbjudet att beskatta tidigare inkomster, inte att det är omöjligt att införa beskattning som ska finansiera staters tidigare kostnader. Det finns inget i IMF:s förslag som talar för att den föreslagna skatten skulle tas utan lagstöd, varför IMF:s förslag får anses vara förenligt med legalitetsprincipen.

5.2.2 Är IMF:s förslag förenligt med likformighetsprincipen?

IMF:s föreslagna skatt på finansiell verksamhet är inte förenlig med likformighetsprincipen, då den i dess tre olika former (FAT1-FAT3) tar sikte på att beskatta företag i finanssektorns samlade löner och ersättningar till anställda, respektive dessa företags vinst. Finanssektorn definieras i rapporten som företag vars huvudsakliga verksamhet är finansiell. Att införa en särskild skatt som enbart dessa företag ska betala är olikformig behandling jämfört med alla företag vars huvudsakliga verksamhet inte är finansiell.

5.2.3 Är IMF:s förslag förenligt med neutralitetsprincipen

Den av IMF föreslagna skatten på finansiell verksamhet är inte heller förenlig med neutralitetsprincipen. Skatten riktar in sig på företag i finanssektorn, vilket gör handlingsalternativet att investera i valfri råvara mer skattemässigt förmånligt än handlingsalternativet att investera i ett derivatavtal där den underliggande tillgången är viss mängd av samma råvara, förutsatt att

finanssektorn kompenserar för den extra beskattningen genom att övervältra kostnaden för densamma på slutkonsumenten. Dessutom ska beskattning vara neutral inför olika sätt att bedriva verksamhet, vilket här inte är fallet, då företag vars huvudsakliga verksamhet är just finansiell verksamhet missgynnas jämfört med de som bedriver samma mängd finansiell verksamhet, men inom flera företag inom samma koncern, där den huvudsakliga verksamheten i varje enskilt företag inte är finansiell.

En alternativ syn på saken är att de två föreslagna skatterna i själva verket leder till neutralitet i beskattningen, då många av de tjänster som finanssektorn erbjuder är momsbefriade och en skatt på finansiella transaktioner/finansiell verksamhet uppväger då momsfriheten vilket resulterar i neutral beskattning. Jag tycker att det vore mer i linje med neutralitetsprincipen att avskaffa momsfriheten på vissa finansiella tjänster, snarare än att kompensera för denna momsfrihet med en särskild skatt för de som tillhandahåller dessa tjänster.

5.2.4 Är IMF:s förslag förenligt med skatteförmågeprincipen?

Samma bedömning som gjordes angående kommissionens förslag i avsnitt 3.5.2 gäller även IMF:s skatt på finansiell verksamhet, då förslaget, liksom kommissionens förslag, tar sikte på finanssektorn. IMF:s förslag är mer kompatibelt med skatteförmågeprincipen på så sätt att en FAT1 beskattar löner och ersättningar, snarare än transaktioner och FAT2-3, än bättre, beskattar endast löner och ersättningar över en viss nivå. Detta bemöter invändningen i 3.5.2 om finanssektorns utsatthet på grund av det stora antalet transaktioner.

5.3 Avhjälper förslaget någon av den svenska regeringens invändningar?

5.3.1 Kommissionens förslag kränker medlemsstaternas skattesuveränitet

Det finns inte något detaljerat förslag om hur en skatt på finansiell verksamhet skulle utformas, varför det är svårt att med säkerhet uttala sig om huruvida en skatt på finansiell verksamhet skulle bemöta den svenska invändningen mot överstatlighet i skattefrågor, men man kan anta att då IMF tänkt sig att skatten gäller globalt, och det inte finns någon lämplig global aktör, borde skatten tillfalla de länder i vilka de skattskyldiga verkar.

Man kan vidare mena att om IMF använder ett traktat för att införa skatten, vilket kräver samtycke för bundenhet, är införande av skatten förenlig med skattesuveräniteten. Denna invändning bemöter dock inte kärnan i den svenska invändningen, det vill säga att det är staten som ska fatta beslut om såväl uttag som disponering av skatt, och frågan är i vad mån tillträdande av ett traktat är synonymt med detta.

En alternativ modell är att stater inför en skatt på finansiell verksamhet, vars intäkter tillfaller dem, men utifrån vilken de lämnar en särskild avgift till världssamfundet. Detta är den modell som tillämpas avseende moms inom unionen (art. 2.1(c) och 2.4 i rådets beslut 2014/335/EU av den 26 maj 2014 om systemet för Europeiska unionens egna medel) och står i 2016 års budget för nästan 13 % av unionens samlade inkomster.⁶⁸

Inte heller denna lösning bemöter dock kärnan i den svenska invändningen, det vill säga att det ska vara staterna som fattar beslut om uttag och disponering av skatt. En internationell åtgärd som tvingar fram nationell lagstiftning om finansiell beskattning är inte förenlig med tanken om skattesuveränitet, varför den av IMF föreslagna skatten inte får anses läka den

⁶⁸ SLUTGILTIGT ANTAGANDE (EU, Euratom) 2016/150 av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2016, s. 14.

svenska invändningen om skattesuveränitet. Å andra sidan kan konstateras att det är väldigt svårt att förena bibehållen skattesuveränitet med en internationellt föreskriven skatt. Vidare används som sagt en liknande modell för moms i EU, vilket innebär att lösningen antingen inte är i strid med skattesuveräniteten enligt den svenska regeringen, alternativt är det en av den svenska regeringen tolererad inskränkning i skattesuveräniteten. Det blir därför väldigt märkligt att avfärda denna lösning på grund av oförenlighet med skattesuveräniteten.

5.3.2 Kommissionens förslag försvårar företags och staters kapitalanskaffning

Den svenska regeringens invändning att skatten försvårar företags och staters kapitalanskaffning, trots att kommissionens förslag till direktiv undantar primärmarknadstransaktioner, är svårt att bemöta. Jag menar liksom den svenska regeringen att finansmarknadens aktörer förmodligen ser till ett finansiellt instruments värde vid en vidareförsäljning, där det omfattas av kommissionens FTT. Denna problematik skulle med enkelhet kunna avväjas genom införandet av en skatt på finansiell verksamhet av något av de slag som IMF lägger fram i sin rapport, då dessa riktar in sig på finansinstitutens löner och ersättningar snarare än fungerar som en pålaga på transaktioner, varför kapitalanskaffningen inte borde påverkas nämnvärt av skattens införande. Även om finanssektorn i det läget väljer att övervältra kostnaden för skatten på slutkonsumenten, bör det inte försämra kapitalanskaffningsmöjligheterna, då bördan förmodligen kommer att bäras jämnt av alla tjänster finansinstituten tillhandahåller. Slutsatsen blir därför att en FAT avhjälpes denna invändning.

5.3.3 Kommissionens förslag leder till flytt av transaktioner och till minskade skatteintäkter

En skatt på finansiell verksamhet skulle (enligt kommissionen och IMF) inte leda till erodering av den tilltänkta skattebasen på samma sätt som vid en finansiell transaktionsskatt, då skattesubjekten för att kunna bedriva finansiell verksamhet skulle vara tvungna att fysiskt befinna sig på samma ställe som sina klienter, till skillnad från när det handlar om de mer lätttrörliga finansiella transaktionerna. Jag ser inga skäl att göra en annan bedömning. Jag drar slutsatsen att en skatt på finansiell verksamhet skulle läka den svenska invändningen.

5.3.4 Kommissionens förslag är i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Av avsnitt 2.2 framgår att kommissionen anser att den föreslagna skatten är förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, samtidigt som den svenska regeringen menar att så inte är fallet (se avsnitt 4.5). Jag ämnar i denna del analysera huruvida IMF:s föreslagna skatt är förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionen ämnar uppfylla syftet att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning kring skatt på finansiella transaktioner genom att införa en unionsuniform skatt, för att säkerställa en välfungerande inre marknad. Om olikformig beskattning är ett hinder för en välfungerande inre marknad, varför inte förbjuda förekomsten av nationella skatter på finansiella transaktioner överhuvudtaget? Den av IMF föreslagna skatten är således mer långtgående än nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet, i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Både kommissionen och IMF talar om att införa skatten för att jämställa beskattningen av finanssektorn visavi andra sektorer. Även detta syfte borde kunna uppnås med en mindre ingripande åtgärd: att ta bort finanssektorns momsfrihet genom att ändra mervärdesskattedirektivet. Även i denna del är alltså en FAT en mer långtgående åtgärd än nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet, i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den av IMF föreslagna skatten avhjälpes således inte regeringens invändning.

6 Slutsats

Framställningen ovan får anses landa i bedömningen att varken den av kommissionens FTT eller IMF:s FAT är förenliga med likformighets- och neutralitetsprinciperna, vilka utgör grundläggande principer i den svenska skatterätten. Förslagen är förenliga med legalitetsprincipen och kan motiveras utifrån skatteförmågeprincipen.

Legalitetsprincipen, likformighetsprincipen och neutralitetsprincipen är uppställda till skydd för den enskilde. Skatteförmågeprincipen å andra sidan, är en rättsstatlig princip som tillvaratar skattekollektivets gemensamma intressen. Man måste dock fråga sig om inte de principer som uppställts till värn för den enskilde måste anses väga tyngre än de som tillvaratar skattekollektivets intressen. Å andra sidan kan framhållas att skattekollektivet består av enskilda, varför det är märkligt att prioritera skyddet för en grupp enskilda visavi alla andra enskilda, samt att likformighetsprincipen kan få stå tillbaka när skatter har icke-fiskala syften. Den här uppsatsen är dock skriven med utgångspunkten att IMF:s föreslagna skatt på finansiell verksamhet såväl ska bemöta den svenska regeringens invändningar som vara förenlig med för svensk skatterätt grundläggande principer. Skatten inte är förenlig med likhets- och neutralitetsprinciperna, varför den inte är förenlig med för svensk rätt grundläggande principer, oaktat dess förenlighet med skatteförmåge- och legalitetsprinciperna.

Den av IMF föreslagna skatten avhjälper vissa av den svenska regeringens invändningar, men inte alla. Regeringens invändningar om erodering av skattebasen och att en FTT skulle försvåra kapitalanskaffning för stater och företag löses av en skatt på finansiell verksamhet. Däremot löses inte regeringens invändning om att kommissionens förslag inte var förenligt med medlemsstaternas skattesuveränitet samt proportionalitetsprincipen. Frågan är dock vilken vikt man kan lägga vid en invändning om bristande skattesuveränitet, då internationell beskattning och nationell skattesuveränitet är en dikotomi. Den svenska regeringens invändning om bristande överensstämmelse med proportionalitetsprincipen är däremot viktig, då den

omöjliggör en skatt på finansiell verksamhet, då det finns mindre ingripande åtgärder som åstadkommer det eftersträvade resultatet.

Svaret på min frågeställning måste alltså sammanfattningsvis vara att kommissionens förslag inte är förenligt med viktiga principer såsom likformighets- och neutralitetsprinciperna, att den av IMF föreslagna skatten på finansiell verksamhet löser en del av de svenska invändningarna men inte alla, och att denna skatt, liksom direktivförslaget, är oförenlig med likformighets- och neutralitetsprinciperna. Trots förslagets förenlighet med legalitets- och skatteförmågeprinciperna menar jag därför att det inte är lämpligt att införa varken den av kommissionen eller den av IMF föreslagna skatten.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Statens offentliga utredningar

SOU 2002:47 *Våra skatter.*

SOU 2006:50 *En ny lag om värdepappersmarknaden.*

Propositioner

Prop. 1975/76:209.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2011/12:SkU12.

Övrigt riksdagstryck

Faktapromemoria 2011/12FPM:20 *Direktiv om gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner*

Riksdagsskrivelse 2011/12:53

Riksdagens protokoll 2012/13:89 *Torsdagen den 11 april 2013.*

Övrigt myndighetstryck

Sveriges Riksbank, Penning- och valutapolitik, 2012:1.

Övrigt skriftligt material

Internationella valutafonden (2010): *Financial Sector Taxation – The IMF's report to the G20 and Background Material.*

Europeiska unionen

Förslag till rådets direktiv av den 28 september 2011 om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG, KOM(2011) 594 slutlig.

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén ”Beskattnings av finanssektorn”, KOM(2010) 549 slutlig.

The Feasibility of an International Tobin Tax”, Economic Affairs Series, ECON 107 EN (PE.168.215) - March 1999

(http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/107_en.htm#chap2), (besökt 2016-04-25).

Litteratur

Dahlberg, Mattias, 'Om principer vid tolkningen av skattelag', *Skattenytt*, s. 664-667.

Gunnarsson, Åsa (1995), *Skatterättvisa: [Tax equity]*, Iustus, Diss. Umeå Univ., Uppsala.

Lodin, Sven-Olof (2007), 'Några kvalitetskrav på en god skattelagstiftning' *Skattenytt*, s. 477-490.

Påhlsson, Robert (2014), 'Principer eller regler? Legalitet och likabehandling i beskattningen', *Skattenytt*, s. 554-570.

Påhlsson, Robert (2007), *Likhet inför skattelag: likhetsprincipen och konstruktionen av jämförbarhet i skatterätten*, Iustus, Uppsala, 2007.

Reichel, Jane, *EU-rättslig metod i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, upplaga 1:4, Studentlitteratur, Lund, 2013, s. 109-140.*

Tikka, Kari S, (2004) 'Om principer vid tolkningen av skattelag', *Skattenytt*, s. 656-663.

Tobin, James, 'A Proposal for International Monetary Reform', *Eastern Economic Journal*, nr 4/1978, s. 153-159.

