

Finansdepartementet

E-post:

fi.remissvar@regeringskansliet.se

2020-11-12

Remissyttrande

Er ref: Fi2020/03725/S1

Vår ref: 29/3

Promemorian Riskskatt för vissa kreditinstitut

Finansbolagens Förening, som beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad promemoria, får avge följande yttrande.

Sammanfattning

Finansbolagen avstyrker förslaget till riskskatt för vissa kreditinstitut.

Finansbolagens utgångspunkter

De icke systemviktiga instituten är redan belagda med en skatt i form av resolutionsavgiften som för dessa institut inte motsvaras av någon statlig motprestation. Avgiften får närmast betraktas som en transferering till staten till förmån de systemviktiga instituten, vars marknadsposition ytterligare förstärks vid en finansiell kris. Med ett sådant system finns i och för sig skäl att differentiera det offentliga uttaget mellan de systemviktiga instituten i förhållande till de icke systemviktiga instituten eftersom de icke systemviktiga inte omfattas av några statliga åtagande utan förutsätts falla och hanteras enligt vanliga konkursregler. En sådan differentiering bör dock ske inom ramen för befintligt system för uttag av resolutionsavgifter och inte genom ytterligare beskattning.

Beträffande den från risksynpunkt felaktig fördelningen av resolutionsavgiften kan även nämnas att regelverket tyvärr visat sig ge starka incitament för de större banker, som har sådana möjligheter, att systematiskt minska resolutionsavgiften genom att tillfälligt minska tillgångarna per den 31 december då avgiften fastställs. Skulle avgiftsuttaget baseras på ett snitt under året skulle avgiftsuttaget bättre återspegla de verkliga riskerna/den normala inlåningen hos de större bankerna. Med nuvarande system betalar de institut som inte har samma möjligheter till offensiv "kapitalplanering" och "avgiftsoptimering" en oproportionerlig större andel av avgifterna i förhållande till hur den normala inlåningen och därmed riskerna fördelar sig, vilket är ett stort regulatoriskt misslyckande. Svängningarna får därtill en mängd negativa externa effekter på referensräntor, inlåningsmarknaden m.m.

Ett ökat statligt uttag löser inte grundproblemet med att endast de systemviktiga instituten "räddas" vid en finansiell kris. Genom att endast de storas räddas "offras" samtidigt konkurreras till nackdel för konsumenterna som får betala genom högre priser samtidigt som "to big to fail" problematiken och systemriskerna i följd av regleringen ökar genom att marknadsstrukturen med fåtal stort systemviktiga institut förstärks och konserveras vid en finansiell kris.

En differentiering mellan systemviktiga och icke systemviktiga är egentligen inte önskvärd utan Finansbolagen förordar som tidigare en verklig "försäkringslösning" där alla institut som betalar resolutionsavgift/försäkringspremie också omfattades av "försäkringen" i form av resolutionsåtgärder och statliga stödåtgärder. Syftet är inte att rädda ägarna till de mindre instituten utan att staten säkerställer bibehållen konkurrens till förmån för systemstabiliteten och konsumenterna.

Ett ökat uttag från de systemviktiga stora instituten skulle i någon mån minska skalfördelarna de stora instituten har idag men löser inte grundproblemet med den oproportionella regleringen för mindre institut som till stora delar är densamma som för stora systemviktiga institut. Den oproportionella regleringen har till stor del växt fram efter finanskrisen och utformats med utgångspunkt från stora, internationellt verksamma och globalt systemviktiga institut. Finansbolagen förordar en lösning i form av en mer proportionell och progressiv reglering, där kraven ökar i takt med institutens storlek och systemrisk. Ökad beskattning är inte någon lösning på problemet med överregleringen av de mindre och icke systemviktiga instituten utan skapar bara nya problem.

Förslaget till riskskatt

Förslaget till riskskatt är det tredje förslaget till beskattning av den finansiella sektorn. De tidigare förslagen har mött omfattande kritik från remissinstanserna inte minst från Skatteverket. Även det nu aktuella förslaget har sin bakgrund i att det uppfattas som politiskt opportunt att beskatta banker eftersom den som inte är insatt i frågan får intrycket att vanliga skattebetalare inte drabbas. I själva verket kommer även den nu förslagna skatten på finansiell verksamhet få precis motsatt fördelningspolitisk effekt. Det är inte de skattskyldiga bankerna som kommer att ta kostnaden för skatten utan kunderna som inte byter bank som kommer att betala utifrån sin förhandlingsposition. Skatten kommer därmed i huvudsak betalas av exempelvis svagare konsumentgrupper och småföretag m.fl. som saknar förhandlingsposition eller av andra liknande skäl inte har förmåga eller möjlighet att byta till en annan bank, som inte omfattas av skatten. Konkret kan det handla om konsumenter med försämrade kreditvärdighet sedan de tog lån på grund av lägre inkomster, såsom pensionärer och arbetslösa. På liknande sätt kommer konsumenter som redan i dag har svårt att byta såväl boende som bank, då de beviljats bostadslån under en mer generös kreditprövningsregim utan amorteringskrav m.m. från Finansinspektionen, få vara med och dela på skattekostnaden.

Syftet med skatten

Syftet med skatten har bl.a. uppgetts vara att finansiera en återuppbyggnad av försvaret. Det är svårt att se hur medel som fortlöpande ska konsumeras för försvarsutgifter senare skulle kunna finansiera stora indirekta kostnader vid en framtida finansiell kris. Någon fondering av skatten eller amortering av statskulden är inte avsedd. Givet detta kan förslaget enbart skapa ett större utrymme vid en finansiell kris om alternativet är att utgifter för t.ex. försvaret

annars skulle var ofinansierade och tillåtas kraftigt öka statskulden, vilket skulle medföra en sämre situation vid en finansiell kris. Det senare utgör inte som något trovärdigt eller gångbart alternativ varför det är svårt att se någon annan effekt än införandet av en ny skattebas i syfte att kunna expandera stadsbudgeten för att löpande finansiera exempelvis försvaret.

Genom att det i promemorian saknas underlag och beräkningar som kvantifierar och påvisar ett tydligt samband mellan indirekta kostnaderna och de skattskyldiga bankerna är det omöjligt att bedöma förslagets träffsäkerhet och legitimitet. Såväl finanskriser som indirekta kostnader i följd av finanskriser kan bero på de utpekade bankerna men kan likväl ha helt andra orsaker som felaktiga politiska beslut, brister i regleringen, oförutsedda händelser och omvärldsförhållanden. Det saknas även underlag och en analys av hur de statliga åtagandena skiljer sig mellan olika systemviktiga institut. Det framgår inte heller att icke systemviktiga betalar resolutionsavgift utan att omfattas av några statliga åtaganden – dvs i praktiken en skatt på dessa institut.

Tekniska aspekter på förslaget

Beskattningsunderlaget

Finansbolagen saknar en förklaring till valet av beskattningsunderlag. Varför beskatta skulder men inte tillgångar? Erfarenhetsmässig är det tillgångssidan – dålig kreditgivning och ”dåliga lån” som skapat problem vid finanskriser varför kapitalkrav och resolutionsregelverk fokuserar på tillgångssidan. Med tanke på de tillämpningsproblem som föreligger med förslagets avgränsning till den ”svenska verksamheten”, vilket berörs nedan, kan det inte uteslutas att beskattning utifrån tillgångssidan hade varit ett bättre alternativ.

Avgränsningen av skattskyldigheten oklar

Genom förslagets utformning beror skattskyldighetens omfattning mycket på vad som avses med begreppet ”svenska verksamheten”. Tyvärr är begreppet oklart definierat vilket kommer leda till tillämpningssvårigheter. Finansbolagen vill nämna några sådana svårigheter.

Föreligger en skillnad om en bank har dotterbolag i stället för filialer i utlandet?

I kommentaren nämns att skulder som avser ett fast driftställe (filial) i utlandet är undantagna men inte skulder som avser dotterbolag i utlandet. En skillnad i behandlingen skulle få märkliga effekter eftersom svenska staten har större risk för filialer som är en del av den svenska banken jämfört med dotterbolag som står under tillsyn och resolutionsåtgärder m.m. i utlandet. Incitament för omstrukturering från dotterbolagsstruktur till filialstruktur för att minska beskattningen minskar också skatteunderlaget och skatteintäkterna samtidigt som den svenska statens risk direkt ökar i följd av en omstrukturering från dotterbolag till filialer. Förslaget framstår även i denna del som mindre välbetänkt och föga ändamålsenligt.

Vilka skulder omfattas av ”den svenska verksamheten”?

Svenska banker har ofta central upplåningsfunktion som finansierar hela koncernen inklusive filialer och dotterbolag i utlandet. Detsamma gäller andra funktioner, tjänster och produktutveckling som tillhandhålls från Sverige. Beroende på vad som omfattas av begreppet kan det uppstå starka incitament att flytta ut verksamhet från Sverige för att undvika

beskattning. Detta skulle riskera att påtagligt minska de beräknade intäkterna från den föreslagna skatten men även andra intäkter exempelvis från inkomstbeskattning på grund av minskad verksamhet och förlorade arbetstillfällen i Sverige. Förslaget framstår som mindre välbetänkt då de indirekta effekterna inte analyserats tillräckligt. Utan en sådan djupare utredning är det inte visat att intäkterna från skatten långsiktigt kommer överstiga kostnaderna för densamma.

Avräkning av utländsk skatt

Enligt förslaget ska motsvarande utländsk skatt kunna avräknas. I och med att denna typ av skatt inte finns någon annanstans framstår regleringen för närvarande som utan praktisk betydelse.

Årsskifteseffekter

Som beskrivits ovan finns redan ett regulatoriskt misslyckande beträffande resolutionsavgiften med kraftiga årsskifteseffekter i och med en systematisk kapitalplanering hos främst de större bankerna inför den 31 december varje år. De nu aktuella skatten ska baseras skuldsituationen den 1 januari. Det blir därmed ytterligare en dag – dessutom i direkt följd, inför vilken kraftiga svängningar och negativa effekter på marknaden kan förutses. Ett ytterligare regulatoriskt misslyckande bör undvikas och problemen med att resolutionsavgiften baseras på situationen en viss dag per år bör snarast lösas genom lämplig lagstiftningsåtgärd.

Förhållandet till EU-rätten

Förslaget hindrar såvitt kan utläsas bl.a. överföring av kapital mellan länder t.ex. upplåning i Sverige för utlåning i andra EU-länder. Förslaget hindrar även gränsöverskridande ägande från Sverige till andra EU-länder. Förslaget hindrar gränsöverskridande verksamhet från Sverige till andra EU-länder. Förslaget framstår som tveksam ur ett statsstödsperspektiv eftersom det träffar några men inte alla systemviktiga institut dvs inte alla som befinner sig i samma situation. Det kan alltså ifrågasättas om förslaget är förenligt med EU-rätten.

Finansbolagen avstyrker förslaget

Mot bakgrund av vad som anförts ovan avstyrker Finansbolagen förslaget till riskskatt för vissa kreditinstitut.

FINANSBOLAGENS FÖRENING



Lars Zacharoff