

2020-11-12

R E M I S S V A R



Finansdepartement
Skatte- och tullavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se

FI Dnr 20-21139
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Riskskatt för vissa kreditinstitut (Fi2020/03725/S1)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) avstyrker förslaget att införa en riskskatt kopplad till skulderna i vissa kreditinstitut.¹

Det uttalade syftet med skatten är att stärka de offentliga finanserna genom att ta in ytterligare skatteintäkter. FI har inga synpunkter med anledning av det syftet. Hur mycket skatt som tas ut bestäms av politiska överväganden som FI inte har anledning att ta ställning till. FI finner dock utifrån en genomgång av de anförda motiven för att införa skatten kopplade till risker för finansiella kriser, brister och oklarheter i skattens utformning samt vilka effekter den kan antas få inom FI:s ansvarsområde att övervägande skäl talar emot den föreslagna riskskatten. FI:s viktigaste synpunkter är:

- FI anser att i den mån risker och kostnader för finansiell instabilitet bedöms vara för höga – vilket promemorian indikerar – bör möjligheten att justera styrmedel i det finansiella regelverket analyseras i första hand. Exempelvis leder högre kapitalkrav – likt en skatt – till ökade kostnader för bankerna, men bidrar samtidigt – till skillnad från en skatt – till finansiell stabilitet, både via större motståndskraft och starkare incitament för bankerna att hålla risker under kontroll.
- FI bedömer att det finns brister i skattens utformning. Exempelvis är skulder i absoluta tal ett dåligt mått på risken i en banks verksamhet. Det finns även oklarheter i definitionen av skuldmåttet, som bland annat gör att det är svårt att avgöra om beskattningsunderlaget kan mätas med tillräcklig precision.
- FI bedömer att skatten kan medföra att banker flyttar verksamhet från den svenska delen eller att den redovisas på ett mindre rättvisande sätt, till nackdel för finansiell stabilitet och tillsyn.

¹ Förslaget gäller kreditinstitut. Flertalet företag som tänks betala skatten är banker, men inte alla. I remissvaret använder FI ändå, på samma sätt som promemorian, begreppet *bank* synonymt med *kreditinstitut/institut*.

Bakgrund

Vilka skatter och avgifter som ska betalas av kreditinstitut (och andra finansiella företag) och hur de bör konstrueras har utretts upprepade gånger. Det remitterade förslaget har kopplingar till två förslag från senare år.

En utredning presenterade 2016 ett förslag till en skatt med syfte att minska den fördel som den finansiella sektorn kan bedömas ha till följd av dess tjänster är undantagna från mervärdesskatt; se Skatt på finansiell verksamhet (SOU 2016:76). Skatten hade lönekostnader som bas och var tänkt att träffa alla företag som producerade finansiella tjänster i någon form. I sitt remissvar ställde sig FI bakom ambitionen att reducera skattefördelen för den finansiella sektorn. FI bedömde dock att den föreslagna skatten skulle skapa betydande snedvridningar och därför inte uppenbart skulle bidra till en mer neutral beskattning.² Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Året därpå presenterade regeringen en promemoria med ett förslag att höja och permanenta resolutionsavgiften. Som syfte angavs bland annat att stärka tilltron till regelverket för krishantering genom att bygga upp en större resolutionsreserv. I sitt remissvar avstyrkte FI förslaget. FI konstaterade att en permanent resolutionsavgift saknade koppling till resolutionsregelverkets syfte och därmed skulle få karaktären av en skatt. Med hänvisning till det ovan nämnda remissvaret menade FI att en avgift kopplad till resolutionsregelverket var fel väg för att rätta till skevheter i skattesystemet. FI förordade i stället att ett mer ändamålsenligt skatteförslag borde tas fram.³ Förslaget att permanenta resolutionsavgiften genomfördes inte.

I den aktuella promemorian presenteras ett nytt förslag till skatt på finansiella företag. Denna gång görs dock ingen koppling till undantaget från indirekt beskattning. Utgångspunkten är i stället att ”beskattningen av kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället bör öka” (s. 3). Samtidigt finns likheter med förslaget att permanenta resolutionsavgiften: ”Syftet med skatten är att stärka de offentliga finanserna för att därigenom skapa utrymme för att klara en framtida finansiell kris” (s. 24).

Avgränsning av FI:s yttrande

Som framgår ovan anser FI att det finns skäl att minska den skattefördel finansiella företag har genom att de är undantagna från mervärdesskatt. Riskskatten syftar dock inte till att justera detta. Det uttalade syftet är i stället att stärka de offentliga finanserna genom att ta in ytterligare skatteintäkter. FI har inga synpunkter med anledning av det syftet. Hur mycket skatt som tas ut bestäms av politiska överväganden som FI inte har anledning att ta ställning till.

² Se FI Dnr 16-17431 (<https://www.fi.se/sv/publicerat/remissvar/2017/skatt-pa-finansiell-verksamhet-sou-201676/>).

³ Se FI Dnr 17-3343 (<https://www.fi.se/sv/publicerat/remissvar/2017/ett-okat-avgiftsuttag-till-resolutionsreserven/>).

FI inriktar i stället sina kommentarer i remissvaret på motiven för att införa riskskatten kopplade till risker för finansiella kriser, skattens utformning samt vilka effekter den kan antas få inom FI:s ansvarsområde.

Skatten som medel att påverka finansiell stabilitet

FI konstaterar att promemorian i avgränsningen av vilka som ska vara skattskyldiga hänvisar till risker och kostnader för finansiella kriser. Staten vidtar en rad åtgärder för värna finansiell stabilitet, inte minst de regelverk FI ansvarar för att tillämpa. FI menar därför att skatten mer ingående än vad som görs i promemorian bör analyseras i relation till den typen av åtgärder och synen på stabiliteten i det finansiella systemet.

Kreditinstitut är föremål för särskild reglering och tillsyn för att undvika finansiella problem och obalanser som kan hota den finansiella stabiliteten. Om ett kreditinstitut trots dessa förebyggande åtgärder skulle falla, finns ett särskilt regelverk för resolution. Det syftar till att hantera institutet på sätt som gör att den finansiella stabiliteten värnas samtidigt som statens kostnader minimeras. Såväl reglering som hanteringen vid fallissemang ställer särskilda krav på systemviktiga (ofta stora) institut.

Staten har således vidtagit en rad åtgärder för att minska riskerna för finansiella kriser och därmed minska de kostnader för samhället och det allmänna som dessa kan ge upphov till. Den föreslagna skatten tar sikte på att stärka de offentliga finanserna, inte på att minska risken för finansiella kriser. Principiellt skulle en skatt på bankers skulder kunna göra att de väljer att finansiera sig på annat sätt, men den effekten torde i det här fallet vara försumbar. Det är med andra ord inte fråga om att, som till exempel med en miljöskatt, försöka reducera en aktivitet som anses samhällsekonomiskt skadlig.

Ändå refererar promemorian på flera ställen till kostnaderna för finansiell instabilitet. Promemorian anger till exempel att risker och befarade kostnader för finansiell instabilitet är för höga (s. 23): ”Trots den reglering och tillsyn som omgärdar kreditinstituten går det dock inte att utesluta att finansiella kriser uppstår i framtiden eller att det uppkommer såväl direkta som indirekta kostnader som en följd av detta.”

FI anser att en sådan bedömning borde motiveras tydligare än i promemorian. Och om bedömningen står sig efter granskning, borde man i nästa steg i första hand analysera hur de befintliga styrmedlen i det finansiella regelverket kan justeras för att rätta till situationen.

FI konstaterar att någon sådan diskussion inte förs i promemorian. De uppgivna bristerna i det finansiella regelverket effektivitet preciseras inte utan används endast som ett argument för den föreslagna skatten. Det framgår heller inte hur de förväntade intäkterna från skatten förhåller sig till de befarade kostnaderna eller att skatten förväntas bidra till att sänka dessa.

FI bedömer att om riskerna i banksystemet anses vara för stora torde sedvanliga medel för att sänka dem, som höjda kapitalkrav, vara samhällsekonomiskt mer lämpliga än att ta ut en skatt som lämnar riskerna opåverkade. Åtminstone bör först ytterligare åtgärder för att *direkt* värna finansiell stabilitet utvärderas.

Exempelvis leder högre kapitalkrav – likt en skatt – till högre kostnader för bankerna, men bidrar samtidigt – till skillnad från en skatt – till finansiell stabilitet, både via större motståndskraft och starkare incitament för bankerna att hålla risker i sin kreditgivning under kontroll. FI anser därför att en riskskatt inte kan motiveras utifrån dess effekter på finansiell stabilitet.

Skattens utformning och effekter

Som framgår ovan anser FI att den föreslagna skatten inte är ett ändamålsenligt medel för att motverka finansiell instabilitet. I detta avsnitt kommenterar FI skattens utformning och vilka effekter den kan få om den införs. Slutsatsen är att det finns brister i skattens utformning, bland annat i måttet som används för att avgöra skattskyldigheten kopplat till risken för kostnader för finansiella kriser. Det är även oklart om beskattningsunderlaget kan mätas med tillräcklig precision.

Skattskyldighet

Förslaget innebär att skatt ska betalas av stora kreditinstitut. Storleken avgörs av ett mått på bankens skulder. I promemorian motiveras det så här (s. 25):

Mot bakgrund av skuldernas betydelse för en banks stabilitet och kapacitet att understödja realekonomin med krediter så är storleken på deras skulder ett lämpligt mått på dels kreditinstitutets betydelse och storlek, dels det bidrag ett kreditinstitut utgör för risken för indirekta kostnader i händelse av en finansiell kris.

Att skulder har betydelse för en banks stabilitet är ovedersägligt, men FI vill betona att det är minst lika viktigt hur andra delar av balansräkningen ser ut. Inte minst har tillgångarnas egenskaper avgörande betydelse, liksom hur mycket riskbärande kapital banken har för att balansera upp riskerna på tillgångssidan.

En bank som utöver stora skulder (i absoluta tal) har ett stort eget kapital är således mer motståndskraftig än en med litet kapital. Detta är en kärnpunkt i kapitalregelverket, vars primära syfte är just att värna finansiell stabilitet. Det gäller även måttet bruttosoliditet där kapitalet sätts i relation till balansomslutningen, utan hänsyn till vilka tillgångar banken håller. Regelverket innehåller således ett minimikrav på bruttosoliditet (och därmed ett tak för skuldsättningsgraden). Riskrelaterade kapitalkrav, som tillämpas parallellt med bruttosoliditetskrav, tar även hänsyn till vilka tillgångar en bank håller, vilket gör det till ett bättre mått på vilka risker en bank tar. Rena skuldmått används däremot inte som mått på risktagande.

Storleken påverkar kapitalkraven genom att banker som uppfattas som systemviktiga (vilket i hög grad har att göra med storlek) får högre kapitalkrav. Stora banker omfattas även av ytterligare krav enligt resolutionsreglerna. De ägnas också större uppmärksamhet i tillsynen, just på grund av att de är systemviktiga.

I promemorian påpekas att "[d]et är svårt att avgöra var gränsen går för att ett institut ska vara systemviktigt eller inte" (s 23). FI håller med om att gränsdragningarna inte alltid är självklara, men det finansiella regelverket bygger på ett genomtänkt försök att på förhand göra just detta. Promemorian noterar att

sådana regler finns, men går sedan utan närmare analys vidare med ett mått byggt enbart på skulder i absoluta termer.

Det är i sammanhanget värt att påpeka att avgifterna för resolution och insättningsgaranti utgår från mått på en banks skulder. Där differentieras dock den avgiftssats som varje bank betalar med hänsyn till mått på den bedömda risknivån i verksamheten där bland annat tillgångarnas egenskaper spelar in. Riskmåten i dessa avgiftssystem är trubbiga, men tanken är åtminstone att en bank med mer riskfylld verksamhet ska betala en högre procentuell avgift, vilket inte blir fallet med riskskatten.

FI anser mot denna bakgrund att skuldernas storlek är ett dåligt mått på en banks betydelse för finansiell stabilitet och därmed på vilken risk för kostnader för en finansiell kris den kan antas orsaka. Det föreslagna skuldmåttet framstår därmed som olämpligt för att avgöra vilka som ska omfattas av en riskskatt (och som skattebas; se vidare nedan).

FI noterar dessutom att kriteriet ”kapacitet att understödja realekonomin med krediter” är motsägelsefullt som argument för att en bank ska vara skattskyldig. Att det finns sådan kapacitet i banksystemet ses normalt en faktor som *minskar* risken för finansiella och ekonomiska kriser. Det är en anledning till att FI tillämpar bankregelverket så att banker ska ha stora buffertar som de kan använda för att stötta kreditförsörjningen, inte minst i krisperioder. Under coronakrisen har FI försökt stärka den kapaciteten ytterligare, dels genom att sänka det kontracykliska kapitalkravet till noll, dels genom att uppmana bankerna att inte betala aktieutdelningar. Att ta ut en skatt på bankers skulder motverkar den typen av åtgärder.

Vidare förstärker en skatt på bankers verksamhet skälen för banker att värdepapperisera tillgångar. Likaså kan icke-finansiella företag i större utsträckning välja att finansiera sig direkt via obligationsmarknader om banker tar ut högre räntor för att kompensera sig för skatten. Att tillgångar och skulder flyttar från banker till kapitalmarknader kan ha både för- och nackdelar, men en nackdel som FI lyft fram är att det skapar så kallade återflödesrisker. Med det avses risken att störningar i värdepappersmarknader ska göra att företag på nytt vänder sig banker för att få lån. I sådana lägen är det särskilt viktigt att banker har kapacitet att stötta kreditförsörjningen. I annat fall kan icke-finansiella företag få refinansieringsproblem, vilket kan förstärka den bakomliggande störningen. Åtgärder som får sådana effekter bör därför övervägas noga.

Inte heller förslaget att skatt ska betalas av banker med skulder över 150 miljarder kronor enligt det angivna måttet motiveras uttryckligen. (FI finner det anmärkningsvärt att promemorian ägnar mer uppmärksamhet åt hur gränsvärdet ska indexeras än varför 150 miljarder är en lämplig nivå att utgå ifrån.) Resonemanget (särskilt s. 26) indikerar dock att gränsvärdet satts för att skatten ska träffa de institut som Riksgälden bedömer skulle försättas i resolution om de skulle falla. Det är för övrigt i huvudsak samma institut som åläggs särskilda krav och är föremål för särskild tillsyn av FI.

Här återkommer promemorians oklara förhållningssätt till det finansiella regelverket och dess effektivitet. Dessa institut åläggs särskilda krav och de

skulle hanteras enligt regler som syftar till att undvika finansiell instabilitet och kostnader för staten om de fallerar. Om riskerna bedöms vara otillräckligt hanterade skulle det i första hand, som FI framhåller ovan, tala för att skärpa kraven på bland annat kapital.

Beskattningsunderlaget och skattesatsen

Förslaget innebär att underlaget för skatten bestäms av samma mått som avgör om ett institut är skattskyldigt, det vill säga summan av kreditinstitutets skulder hänförliga till verksamhet i Sverige. Promemorian preciserar det senare på följande sätt (s. 28):

Med skulder som är hänförliga till verksamhet i Sverige avses huvudsakligen in- och upplåning (inklusive emittering av värdepapper) som används för att finansiera kreditgivning i den svenska verksamheten, men även andra typer av skulder som är ett resultat av den svenska verksamheten omfattas.

Avgränsningen till *verksamhet i Sverige* är således central, men såvitt FI kan bedöma är den inte helt enkel att tillämpa. Det finns normalt ingen koppling mellan en viss skuld och en viss tillgång i ett kreditinstitut. Ett institut fattar beslut om att ge lån separat från beslut om hur finansieringen ska gå till.

Promemorian diskuterar hur måttet ska tas fram i första hand i anslutning till bedömningen av om ett institut är skattskyldigt: "Vid fastställandet av skattskyldigheten bör i normala fall de förhållanden som redovisats i kreditinstitutets balansräkning föregående beskattningsår kunna läggas till grund för bedömningen" (s. 26). Beträffande utländska banker som bedriver verksamhet via filial anges på motsvarande sätt att årsbokslutet för filialen bör kunna beaktas.

FI konstaterar att det är en försiktigt formulerad förmodan – i termer som *i normala fall* och *bör* – snarare än en klar beskrivning av hur beräkningen ska göras och var information ska hämtas. I konsekvensanalysen används mer bestämda termer (s. 42):

De uppgifter som krävs för att sammanställa beskattningsunderlaget för riskskatten finns i kreditinstitutets bokslut. Samma uppgifter används i årsredovisningen och som underlag till andra myndigheter i deras arbete med resolutionsplanering och tillsyn. Vad gäller riskskatten handlar det om att sammanställa informationen i en ny struktur.

FI bedömer att det är svårt att värdera denna utsaga utan tydligare information om *vilka* uppgifter som efterfrågas. De olika skuldbegreppen är tydligt definierade, men det är oklart hur villkoret att endast de delar av skulderna som finansierar "den svenska verksamheten" ingår ska uppfyllas. Hur ska till exempel ett lån till ett utländskt dotterbolag till ett svenskt företag behandlas? Och vad gäller ett lån till ett norskt företag? Spelar det roll om banken har en filial i Norge – ett fast driftsställe – i vars årsbokslut lånet redovisas eller om lånet ligger i den svenska bankens redovisning? FI bedömer att den typen av frågor behöver redas ut för att skatteunderlaget ska kunna mätas.

Med anledning av hänvisningen till information som ingår i underlaget för tillsynen vill FI också framhålla att frågor om vilka skulder som finansierar

vilka tillgångar normalt inte är väsentliga från tillsynssynpunkt. Det är därmed en typ av information som FI normalt inte försöker hämta in.

Vidare bör det noteras att kraven på precision rimligen är större vid beräkning av skatteunderlaget än när det ska avgöras om ett institut är skattskyldigt. I det senare fallet räcker i flertalet fall en grov uppskattning för att konstatera att ett instituts skulder överskrider gränsen. Men i det senare är det fråga om att fastställa ett exakt skuldbelopp som (i kombination med skattesatsen) avgör hur mycket skatt ett institut ska betala. Även med en låg skattesats bör rimligen den beräkningen kunna göras med precision, i det enskilda fallet och på samma sätt för alla institut så att krav på likabehandling uppfylls. Här krävs förtydliganden om skatten ska kunna tillämpas på ett tillförlitligt och enhetligt sätt.

FI konstaterar att promemorian inte förklarar valet av skattesats, varken i allmänna termer eller mer specifikt i relation till risker för finansiell instabilitet. FI ser därför ingen anledning att särskilt kommentera det förslaget.

Skattens effekter

Resonemangen i det föregående avsnittet behandlar brister i skattebasen. Men FI vill även påpeka att utformningen av skattebasen och den precision med vilken det kan fastställas torde påverka hur instituten agerar för att anpassa sig till skatten. Här finns anledning att peka på både långsiktiga effekter och mer temporära.

Långsiktiga effekter kan uppstå om en bank i syfte att undgå skatten flyttar om skulder och tillgångar så att de inte kan hänföras till den svenska verksamheten. Ju svårare det är att avgöra var en verksamhet bedrivs, desto lättare blir det att dra ner poster som påverkar skatteunderlaget.

Flertalet av de berörda instituten har betydande verksamhet utanför Sverige, vilket torde skapa ytterligare möjligheter i detta avseende. Två är dessutom utländska institut som bedriver verksamhet i Sverige via filial. Lagen kräver visserligen att ett institut måste följa god redovisningssed och ge en rättvisande bild av verksamheten. Motsvarande krav gäller för en filial. Men det finns rimligen utrymme att strukturera verksamhet så att skulder inte kan kopplas till tillgångar i Sverige, utan att bryta mot redovisningsreglerna.

En effekt av detta blir att skatteunderlaget minskar. Men det kan även påverka i vad mån verksamhet med betydelse för stabiliteten i det svenska finansiella systemet faktiskt bedrivs i Sverige. Det finns även anledning att beakta hur den typen av omstruktureringar skulle påverka möjligheten till effektiv tillsyn och resolution. FI konstaterar att dessa aspekter inte berörs i promemorian.

De temporära effekterna av att basera skatten på årsbokslut är välkända från uttaget av insättnings- och resolutionsavgifter. Genom att dessa fastställs på basis av bokslutssiffror vid årsskiftet försöker instituten redovisa så liten balansomslutning som möjligt just den dagen. En konsekvens är att bankerna för att hålla kunder borta sänker räntorna på inlåning som går över årsskiftet till nivåer långt under normala marknadsräntor. Effekten på räntan är större ju kortare löptid inlåningen har. Exempelvis kan bankerna komma att erbjuda sina

företagskunder en ränta på fem dagars inlåning över årsskiftet 3,6 procentenheter under normal marknadsränta.⁴ Detta förrycker handeln och räntebildningen i den viktiga interbankmarknaden och gör att referensräntor, som Stibor, blir missvisande.

FI bedömer att en skatt baserad på samma årsboksslutssiffror som nuvarande avgifter skulle förstärka marknadsstörningarna kring årsskiftet. Det vore därför önskvärt att avläsningen av beskattningsunderlaget, om riskskatten införs, görs på ett annat sätt, som inte stör interbankmarknaden.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Lars Hörngren
Senior rådgivare
08-4089 5360

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Peter Englund, Astri Muren, Stefan Nyström, Mats Walberg, Charlotte Zackari och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora rådgivaren Lars Hörngren.

⁴ Räkneexemplet bygger på avgiften till resolutionsreserven på 0,05 procent. För inlåning över två dagar blir effekten beräknad på motsvarande sätt -9 procentenheter.