

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Fi2020/03725/S1

Stockholm, 2020-11-10

Remissyttrande

Remiss av Finansdepartementets promemoria Riskskatt för vissa kreditinstitut

Inledning

Näringslivets Skattedelegation (NSD) har beretts tillfälle att yttra sig över Finansdepartementets förslag på riskskatt för vissa kreditinstitut. NSD avstyrker förslaget av de skäl som utvecklas närmare i detta yttrande.

Förslaget i korthet

I promemorian föreslås att större kreditinstitut ska beskattas ytterligare. Den ytterligare beskattningen motiveras enligt promemorian av att stora kreditinstitut riskerar att orsaka samhället väsentliga indirekta kostnader vid en finansiell kris. Syftet är att stärka de offentliga finanserna för att skapa utrymme för att klara en framtida finansiell kris. Skatten föreslås omfatta kreditinstitut vars skulder hänförliga till svensk verksamhet överstiger 150 miljarder kronor. För koncerner ska gränsvärdet gälla sammantaget för alla kreditinstitut i koncernen. För beskattningsår som påbörjas 2022 föreslås skatten tas ut med 0,06 procent av kreditinstitutets skulder som härrör från svensk verksamhet. För beskattningsår som påbörjas 2023 och därefter föreslås skatten tas ut med 0,07 procent av beskattningsunderlaget. Skatten beräknas inbringa ca 6 miljarder kronor per år till statskassan.

Motiven för förslaget är bristfälliga

I promemorian motiveras den ökade beskattningen av de indirekta kostnader för samhället som vissa kreditinstitut orsakar vid en finansiell kris. NSD anser inte att promemorian redovisar några övertygande bevis för att den samhällsekonomiska nettoeffekten av den verksamhet som bedrivs i de kreditinstitut som föreslås omfattas motiverar en hårdare beskattning. Den befintliga reglering för kreditinstitut som successivt genomförts sedan finanskrisen 2008 har både minimerat den framtida risken för en finansiell kris till följd av ett fallerande svenskt kreditinstitut och säkerställt att, om så ändå skulle ske, det är institutens borgenärer och ägare som får bära förlustkostnaderna och inte skattebetalarna. Inom ramen

Huvudmän i NSD är:

**Stockholms Handelskammare * Föreningen Svenskt Näringsliv * Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen * Svensk Försäkring * Fastighetsägarna Sverige**

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

för insättningsgarantin och det rigorösa regelverk om resolution som infördes efter finanskrisen har mer än 130 miljarder kronor avsatts i reserv i händelse av att det skulle uppstå en kris i ett kreditinstitut. Tillsammans med de buffertar som byggts upp genom ökade kapitalkrav, som i en internationell jämförelse har satts högt för svenska institut, utgör detta ett robust försvarssystem som redan idag gör att risken för att samhället ska drabbas av kostnader till följd av ett fallerande institut är liten. Av promemorian framgår dessutom att statens utgifter för bankstöd efter finanskrisen 2008 vida understeg det som staten inbringat genom övertagna tillgångar och garantiavgifter. Även vid bankkrisen på 1990-talet kunde en stor del av bankstödet återvinnas. Otilbörliga kostnader för bankstöd kan därmed inte anses ha belastat svenska skattebetalare. Vidare är det NSDs uppfattning att – om det funnits skäl att skydda skattebetalarna från eventuella indirekta effekter av en kris – intäkterna från skatten i så fall borde fonderas på motsvarande sätt som görs inom exempelvis insättningsgarantin. Någon sådan fondering föreslås dock inte i promemorian.

NSD ifrågasätter principen att motivera en förhöjd beskattning av en viss sektor med en generell hänvisning till sektorns potentiella indirekta kostnader för samhället vid en konjunkturedgång. En sådan princip skulle, om den tillämpades allmänt, vara möjlig att åberopa även för andra för samhället potentiellt konjunkturmässigt dyrbara affärsgränar. Ett resonemang som bygger på att beskattningen av en sektor ska stå i proportion till dess indirekta effekter på samhällsekonomin i stort blir dessutom inte fullständigt om inte också hänsyn tas till för samhället positiva produktivitetshöjande effekter av verksamheten, exempelvis vid en högkonjunktur. I promemorian konstateras att bankerna har en central betydelse för att ekonomin ska fungera effektivt genom att omvandla sparande till finansiering, förmedla betalningar och hantera finansiella risker. NSD delar den uppfattningen och anser att även dessa för samhällsekonomin så avgörande funktioner bör tas i beaktande vid en bedömning av om det är motiverat att beskatta bankverksamhet hårdare än andra sektorer på grund av dess viktiga men utsatta position som smörjmedel i ekonomin.

Vidare kan konstateras att finansiella kriser ofta uppstår på andra ställen i ekonomin men sprids till banksystemet genom dess funktion som betalningsförmedlare och hanterare av risk. I många fall uppstår krisen dessutom utanför Sveriges gränser. Så var exempelvis fallet 2008 vars upprinnelse var finansiering av bostäder i USA och expansiv amerikansk bostadspolitik. Att lägga skattebördan för den lågkonjunktur som finanskrisen orsakade på större svenska kreditinstitut förefaller mot den bakgrunden inte rimligt.

För att identifiera vilka kreditinstitut vars framtida fallissemang riskerar att orsaka samhället indirekta kostnader vid en finansiell kris från sådana kreditinstitut som inte riskerar att ge upphov till sådana kostnader, föreslås en gräns på 150 miljarder i skulder för verksamhet som härrör från Sverige. Detta gränsvärde förefaller närmast godtyckligt och uppfyller inte grundläggande krav på rättssäkerhet och likabehandling. Varför gränsen satts vid just detta belopp framgår inte tydligt av promemorian. Det konstateras dock att gränsen är svår att dra. En möjlig anledning till det valda gränsvärdet kan vara att man först identifierat vilka svenska kreditinstitut som man anser ska omfattas av förhöjd beskattning och därefter dragit gränsen. Svenskt Näringsliv anser att de skäl som redovisas i promemorian för att just denna krets av institut ska beskattas ytterligare är långt ifrån övertygande. Tvärtom är det inte osannolikt att problem i mindre kreditinstitut än de som föreslås omfattas av den nya skatten sprider sig till större aktörer. Konkurrensskäl talar dessutom för att alla aktörer inom en viss sektor bör beskattas likvärdigt.

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

Promemorian redovisar inte några motiv för den föreslagna skattesatsen om 0,06 % (0,07 % fr.o.m. 2023). Om motivet bakom skatten är att kreditinstitut ska svara för eventuella indirekta samhällsekonomiska kostnader av verksamheten vid en finansiell kris, borde skattesatsen rimligtvis på något sätt vara förankrad i en uppskattning av de kostnaderna. Som förslaget nu presenteras framstår snarare skattesatsen som ett resultat av det önskade skatteuttaget som i sin tur helt bestämts på budgetära grunder.

Finansieringskostnaderna kommer att öka

NSD befarar att kostnaderna för den föreslagna skatten till största delen kommer att tas ut i form av ökade priser på finansiella tjänster och att skatten därför till övervägande del kommer att få bäras av kreditinstitutens kunder. Utredningen om skatt på finanssektorn gjorde i sitt betänkande (SOU 2016:76) bedömningen att den av utredningen föreslagna finansiella verksamhetsskattens övervältring och incidens i stor utsträckning skulle orsaka höjda priser på finansiella tjänster för bankernas kunder. I den aktuella promemorian framhålls att övervältringseffekter på hushåll och företag kan hållas nere av de mindre institut som inte föreslås omfattas av förhöjd beskattning. Någon närmare analys av hur konkurrenssituationen kan komma att påverka prissättningen görs dock inte. NSD ser inga skäl att anta annat än att de mindre kreditinstituten, som sammantaget har en högst försumbar andel av utlåningsmarknaden, skulle ha mer än marginellt inflytande över prissättningen. Allt tyder därför på att de 6 miljarder kronor som skatten förväntas inbringa årligen till största delen kommer att belasta kreditinstitutens kunder. Sådana kunder som i praktiken inte har tillgång till andra finansieringskällor än lån från svenska kreditinstitut – framför allt hushåll och små- och medelstora företag – kan förväntas drabbas särskilt hårt av den föreslagna skatten.

Ökade kostnader för finansiering får i sin tur negativa konsekvenser för investeringarna. Om investeringar finansieras av banklån, är det rimligt att förvänta sig att de minskar om kreditkostnaderna ökar. Mot bakgrund av den kraftiga inbromsning i företagens investeringar som coronakrisen har gett upphov till är detta särskilt ovälkommet. Det som behövs nu är tvärtom kraftiga åtgärder för att stimulera investeringarna för att på så sätt undvika att lågkonjunkturen fördjupas, arbetslösheten parkerar på nuvarande höga nivå och att Sverige långsiktigt tappar i tillväxttakt.¹

Ökade finansieringskostnader medför också att svenska företag missgynnas i förhållande till sina utländska konkurrenter. Den internationella recession som orsakats av pandemin gör att många länder genomför kraftiga stimulans- och stödåtgärder till förmån för det inhemska näringslivet. När världsekonomin återstartar blir villkoren för svenska företag avgörande. Om Sverige ska kunna behålla sin position som exportland har vi inte råd med ensidiga kostnadsökningar som diskriminerar svenska företag i jämförelse med sina utländska konkurrenter. Framgent finns det dessutom inget som tyder på att den utveckling mot

¹ Konkreta förslag för att öka investeringstakten finns i Svenskt Näringslivs åtgärds paket Investera Sverige ur lågkonjunkturen Reformerna för ett bättre investeringsklimat, oktober 2020.

https://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/investera-sverige-ur-lagkonjunkturen-aterstarta-sverige-paket-2pd_1149312.html/Investera+Sverige+ur+lågkonjunkturen+%2528terstarta+Sverige%2529+Paket+2.pdf

NSD

N Ä R I N G S L I V E T S S K A T T E - D E L E G A T I O N

protektionism och ökade handelshinder som bland annat exemplifieras genom handelskriget mellan USA och Kina kommer att avta. Sammantaget talar detta emot att införa en skatt som till stor del kommer att övervältras på bankkunderna och öka finansieringskostnaderna för svenska företag.

Förslagets konstruktion, förenlighet med EU-rätten m.m.

Underlaget för den föreslagna skatten föreslås vara skulder som härrör från svensk verksamhet. Vad som avses med svensk verksamhet definieras dock inte i promemorian. NSD anser att detta gör det svårt att överblicka effekterna av den föreslagna skatten. Det är exempelvis vanligt att svenska kreditinstitut emitterar obligationer i utländsk valuta genom dotterföretag eller filialer med säte utanför Sverige för att finansiera verksamheten. Är detta att betrakta som svensk verksamhet? Motsvarande fråga kan ställas för emissioner i Sverige som finansierar utlåning till verksamhet som bedrivs utanför Sverige. Skattens konstruktion förefaller dessutom kunna ge utrymme för skatteplanering genom att exempelvis låna ut pengar till svenska kunder direkt från dotterföretag eller filialer belägna utanför Sverige, vilket lagstiftaren knappast avsett. Hur skattebasen ska bestämmas och hur skulder ska allokeras till svensk respektive utländsk verksamhet bör enligt NSDs uppfattning förtydligas.

I promemorian föreslås också att det införs en avräkningsmöjlighet för motsvarande skatt som betalas utanför Sverige. Det är dock knappast sannolikt att avräkningsmöjligheten kommer att kunna utnyttjas med hänsyn till att någon skatt som exakt motsvarar den som föreslås i promemorian inte införts i något annat land.

Mycket tydde på att den finansiella verksamhetsskatt som föreslogs av en utredning 2016 var att betrakta som otillåtet statsstöd och därför inte var förenlig med EUs konkurrensregler. Eftersom det finns skäl att pröva om även det nu aktuella förslaget strider mot statsstödsreglerna aviseras i promemorian att en fråga kommer att ställas till EU-kommissionen. NSD instämmer inte med den argumentation som förs i promemorian att kreditinstitut med skulder över gränsvärdet på 150 miljarder kronor inte skulle befinna sig i en jämförbar situation med kreditinstitut som har skulder under gränsvärdet. Enligt NSDs uppfattning är det rimligt att utgå ifrån den verksamhet som bedrivs vid en bedömning om kreditinstitut befinner sig i en jämförbar situation eller inte. Gränsvärdet får en konkurrenspåverkan eftersom mindre institut inte omfattas av skatten. Motsvarande gäller utländska institut som beviljar krediter till svenska kunder utan att ha filial i Sverige. Konkurrenssituationen på den svenska marknaden påverkas därmed av skatten, vilket även bekräftas av den bedömning om prisövervältring som görs i promemorians konsekvensanalys.² Att skatten blir selektivt missgynnande och därför kan innebära ett indirekt statsstöd riktat till de institut som inte beskattas stöds av de två fristående rättsutlåtanden som bifogats Svenska Bankföreningens remissyttrande.

Konsekvenser

Enligt den samlade bedömning som görs i den konsekvensanalys som redovisas i promemorian kommer den föreslagna skatten att ha försumbara effekter på den ekonomiska tillväxten och den varaktiga sysselsättningen i ekonomin som helhet. NSD håller inte med om den bedömningen. Som framhållits ovan kommer den ökade beskattningen av

² "Eftersom det finns institut som inte kommer att betala skatten och som erbjuder tjänster till både hushåll och företag kan dessa aktörer bidra till att hålla nere prisökningarna." s. 39 avsnitt 7.3.

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

kreditinstitut innebära ökade finansieringskostnader för svenska företag vilket i sin tur motverkar investeringar, hämmar produktivitetstillväxten och påverkar sysselsättningen negativt framgent. Konsekvensanalysen bortser från dessa negativa effekter vid beräkningen av de offentligfinansiella effekterna av skattens införande. De intäkter som den föreslagna skatten kommer att generera åt staten kommer att motverkas av att kostnaderna för skatten övervältras på kreditinstitutens kunder och anställda, vilket i sin tur orsakar krympande skattebaser i nästa led. Det är en brist att promemorian inte presenterar en dynamisk analys som visar hur de offentliga finanserna kan påverkas i olika sannolika scenarier när skatten övervältras på löner och priser.

En annan brist är att konsekvensanalysen inte redovisar de effekter en förändrad beskattning kan förväntas ha på aktörernas beteende på finansmarknaden och de samhällsekonomiska effekter detta får. En sannolik effekt av skatten är att stora företag i högre utsträckning kan förväntas söka sig till alternativa finansieringskällor än lån i svenska kreditinstitut. Stora företag har dels tillgång till den internationella bankmarknaden, dels möjlighet att finanserna verksamheten genom att emittera egna obligationer. Svenska gränsöverskridande koncerner finansierar i många fall verksamheten genom att låna upp pengar centralt via en treasuryavdelning i Sverige för att sedan fördela kapital till filialer och koncernföretag genom internlån. Om villkoren för finansiering i Sverige försämrats kan det utgöra en bidragande orsak till att koncerner med gränsöverskridande verksamhet istället väljer att förlägga internbanksverksamheten utanför Sverige. En annan konsekvens som inte diskuteras i promemorian är att bankernas inlåning fördyras ytterligare, genom att skatteunderlaget är bankernas skulder inklusive inlåning i den svenska verksamheten. Nuvarande ränteläge gör att det redan är dyrt för bankerna att hålla överskottslikviditet. Den föreslagna skatten kommer innebära en ytterligare fördyring som sänker incitamenten för bankerna att exempelvis ta emot inlåningsmedel på konto.

Ytterligare en konsekvens för finansmarknaden som inte redovisas i promemorian är att finansiering (exempelvis s.k. shadow banking) utanför det reglerade banksystemet som inte drabbas av den förhöjda skatten gynnas. Det saknas vidare ett resonemang i konsekvensanalysen om hur den finansiella stabiliteten påverkas av att kreditrisker flyttas utanför det område som står under tillsyn och om sannolikheten ökar för att en finansiell kris uppstår till följd av fallissemang utanför det traditionella banksystemet.

Avslutningsvis

NSD anser att det saknas motiv för att införa en förhöjd skatt för större kreditinstitut. Det regelverk som redan byggts upp efter finanskrisen är enligt NSD tillräckligt robust för att minimera risken för att ett fallerande svenskt kreditinstitut kommer att orsaka en finansiell kris. De reserver som har byggts upp inom banksystemet är avsevärda. Gränsen för skattskyldighet på 150 miljarder kronor i skulder är godtyckligt satt och är inte på något sätt en garant för att det inte uppstår en kris utanför den krets av institut som föreslås träffas av skatten.

Den allvarligaste kritiken mot förslaget är dock att kostnaderna för skatten till stora delar kommer att bäras av kreditinstitutens kunder genom högre räntor och dyrare priser på finansiella tjänster. Detta kommer att få en negativ effekt på tillväxt och sysselsättning som hotar att förlänga och fördjupa lågkonjunkturen. Den ekonomiska tillbakagång som orsakats av pandemin är av historiska mått. Arbetslösheten är fortsatt hög och investeringarna har rasat. Om inte investeringstakten börjar öka igen finns det en väsentlig risk att Sverige

NSD
NÄRINGSLIVETS
SKATTE-
DELEGATION

tappar i produktivitet på längre sikt och hamnar på efterkälken. För att Sverige snabbt ska kunna ta sig ur lågkonjunkturen krävs reformer som stärker konkurrenskraften. Att i detta läge föreslå en skatt som försämrar företagens finansieringsmöjligheter och urholkar svenska företags ställning på exportmarknaderna är fel åtgärd.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION



Johan Fall



Sofia Bildstein-Hagberg