



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

2020-11-12

Dnr V 2020/1607

Finansdepartementet

Rektor

Yttrande över Finansdepartementets promemoria Riskskatt för vissa kreditinstitut

(Ert dnr Fi2020/03725/S1)

Lunds universitet har anmodats att ge synpunkter på rubricerad remiss. Universitetet lämnar här följande kommentarer vilka har utarbetats vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet av docent Fredrik N G Andersson och professor emeritus Lars Jonung. Även Juridiska fakultetsstyrelsen har genom professor Mats Tjernberg gjort en juridisk analys av promemorian, se nedan.

Finansdepartementets kortfattade promemoria tar sin utgångspunkt i de stora kostnader som finansiella kriser orsakat samhällsekonomin och de offentliga finanserna de senaste trettio åren. Den svenska krisen i början på 1990-talet och den globala finanskrisen 2008 används som belysande exempel.

Eftersom kriser inom finanssektorn är kostsamma och återkommande drar promemorian – se sid 23 - följande slutsats: *Beskattningen av kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället bör öka.* Målet med skatten, som döps till riskskatt, anges på detta sätt – se sid 24: *Syftet med skatten är att stärka de offentliga finanserna för att därigenom skapa utrymme för att klara en framtida finansiell kris.* Riskskatten föreslås bli 0,07 procent av beskattningsunderlaget från och med 2023. Underlaget för skatten omfattar i princip skulderna för kreditinstitut, där volymen av skulder övergår ett gränsvärde på 150 miljarder kronor. Promemorian räknar med att 21 institut kommer att beskattas. Riskskatten tas ut oberoende av om kreditinstitutet går med vinst eller förlust. Riskskatten ska falla under det traditionella skatteförfarandet. Huruvida skatteintäkterna skall fonderas för att kunna användas vid en framtida kris diskuteras inte av utredningen.

Lunds universitet konstaterar att promemorian inte uppfyller de mest elementära krav på samhällsekonomisk analys som kan ställas på en offentlig utredning. Slutsatserna i promemorian saknar tydligt stöd i ekonomisk teori och empiri. Den omfattande vetenskapliga litteratur som idag finns om finanskrisers orsaker och botemedel är negligerad. Promemorian har från början tagit ställning för den så kallade riskskatten och söker därefter argument för att motivera skatten. Den deklarerar direkt att finansiella kriser är kostsamma och därför ska kreditinstituten beskattas. Att kreditinstitut skall beskattas följer inte automatiskt av att finanskriser är kostsamma. Argumenteringen är, så som Lunds universitet uppfattar det, klart bristfällig.

Lunds universitet vill utveckla denna kritik på följande sätt:

Det centrala problemet med det finansiella systemet är enligt promemorian att de stora bankerna och kreditinstituten ”*internaliserar inte själva till fullo konsekvenserna av sitt agerande och risktagandet i den finansiella sektorn som helhet kan bli högre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.*” Detta är en fundamental insikt som borde leda till följande fråga: hur ska bankernas risktagande minskas till den nivå där det är samhällsekonomiskt önskvärt? Kommer risktagandet att bli lägre, så minskar ju risken för finansiella kriser och därmed risken för betydande offentliga kostnader för att hantera kriser.

Är då en skatt på kreditinstitutens skulder en lämplig metod för att minska finanssektorns risktagande? En sådan skatt leder inte per automatik till lägre risktagande – även om den officiellt får beteckningen riskskatt. Under vissa antaganden kan en skatt av denna typ till och med öka risktagandet om finansinstituten väljer att ta högre risk för att öka sin avkastning för att finansiera betalningen av skatten.

Till bilden hör att riskexponeringen inom de 21 kreditinstitut som förväntas betala riskskatten varierar stort. Detta framgår vid en granskning av deras balansräkningar. Vissa institut har valt en högre grad av kapitaltäckning och en mer stabil inlåning än andra. Två institut med samma skuldmassa men med olika riskexponering, dvs. olika riskpreferenser, kommer emellertid att betala lika mycket i skatt. Promemorian förklarar inte varför den mest aktsamma banken ska betala lika mycket riskskatt som den mest oförsiktiga banken. En riskskatt bör vara differentierad med hänsyn till underliggande risk för att förtjänas namnet riskskatt.

Den internationella forskningen om finanskriser lägger tonvikten på bankernas utlåning, dvs. på tillgångssidan, inte på skuldsidan som fallet är i promemorian. Vid en finanskris får låntagare svårigheter med att hantera sina lån. Amorteringar och räntebetalningar uteblir vilket undergräver bankernas finansiella ställning. Samtidigt faller värdet på de tillgångar som utgör säkerhet för banklånen. En nedåtgående spiral skapas där det blir statens uppgift att ingripa för att stödja banker. Om målet vore att minska kreditinstitutens risktagande, borde promemorian diskutera möjligheten att lägga en skatt på kreditinstitutens utlåning, inte på deras inlåning. Detta perspektiv saknas tyvärr i promemorian.

Därutöver måste det konstateras att en skatt, som den föreslagna riskskatten, vilken används för att finansiera löpande offentliga utgifter inte ökar det finanspolitiska utrymmet (s.k. *fiscal space*) för stödåtgärder vid en finansiell kris. Skatteintäkterna måste fonderas eller användas för att betala av på statsskulden för att skapa ett sådant utrymme. Denna viktiga aspekt analyseras inte i promemorian.

Utredningen saknar även en analys av hur risktagandet i finanssektorn påverkas av riskskatten. Istället ska kreditinstituten beskattas med en siffra på 0,07 procent. Ingen analys eller kalkyl läggs fram som motiv för denna nivå på skattesatsen. Inte heller ges något motiv varför gränsvärdet för beskattningen är satt till 150 miljarder kronor – en siffra som sedan ska prisindexeras för att ta hänsyn till framtida inflation.

Låt oss utgå från att kreditinstituten tar för stora risker samhällsekonomiskt sett. Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur som visar på metoder för att dämpa deras risktagande. En teknik är att höja kapitaltäckningskraven. En sådan höjning kan analyseras som just en skatt på bankverksamheten. En annan metod är att göra aktieägarna ansvariga för bankens affärer i större utsträckning än vad fallet är nu, dvs. aktieinstrumentets juridiska form kan ändras för att minska risktagandet. Detta var till exempel fallet med de s.k. solidariska bankerna som var verksamma i

Sverige under 1800-talet. Där var ägarna ansvariga med sin egen förmögenhet för bankernas verksamhet. Ingen solidarisk bank orsakade någon bankkras. En annan teknik är att göra ledningen för bankerna i större utsträckning ansvariga för bankernas skötsel i syfte att dämpa risktagandet. Vidare kan konstruktionen av de bonussystem som används inom det finansiella systemet justeras för att minska riskexponeringen. Den finns en omfattande forskningslitteratur med råd och rekommendationer som lyser med sin frånvaro i promemorian.

Forskningen om finansiella kriser betonar att drivkrafterna bakom kriser inte förekommer enbart inom bankväsendet. I själva verket skapas dessa främst genom utformningen av penning- och finanspolitiken. Fokus bör således inte enbart ligga på kreditinstituten när risktagandet diskuteras.

Historiskt sett är centralbanken en viktig aktör bakom den kreditexpansion som driver fram finansiella kriser. Den svenska 1990-talskrisen är ett klart exempel på detta. Den finansiella avreglering som Riksbanken och finansdepartementet beslöt att genomföra i november 1985 blev startskottet till en exceptionellt snabb kreditexpansion som bröts först genom krisen i början av 1990-talet. Det stora misstaget var att kreditexpansionen inte möttes i tid med en stram penning- och finanspolitik.

Med denna insikt borde slutsatsen ha blivit att det snarare är Riksbanken än kreditinstituten som borde betala en riskskatt. Dock betalar Riksbanken redan en del av sitt överskott till finansdepartementet. Men denna del kan ju höjas med lämplig skattesats? Ett mer seriöst alternativ till högre beskattning av Riksbanken är att ge Riksbanken ett tydligt ansvar för finansiell stabilitet. Risken för den slapphänta kreditpolitik som ofta ger upphov till finanskriser skulle därmed minska. En aktiv centralbank kan förhindra finanskriser genom att dämpa kreditgivningen via affärsbankerna med hjälp av hög styrränta.

En annan metod för att minska risktagandet i samhället – dvs. risktagandet utanför den finansiella sektorn – är att reducera avdraget för låneräntor. Ränteavdraget ”kostar” finansdepartementet miljarder kronor i uteblivna skatteintäkter. Detta argument nämns överhuvudtaget inte i promemorian. Det skulle dessutom förstärka den statliga budgeten långt mer än de 6 miljarder den föreslagna riskskatten antas ge upphov till enligt promemorians tabell 1.

Lunds universitet anser att promemorian förefaller tillkommen för att nödortfött ge ett argument för en ny skattekölla. I dagens politiska situation blir finansinstitut och banker ett lätt byte i den allmänna skattjakten. Skattesystemet samt den ekonomiska politiken för hanteringen av finansiella obalanser och finansiella kriser bör dock inte bygga på så godtyckliga argument som denna promemoria presenterar. Lunds universitet anser att promemorian inte bör ligga till grund för någon lagstiftning.

Juridiska fakultetsstyrelsen bedömning av promemorian

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet tar genom professor Mats Tjernberg inte ställning till huruvida den föreslagna riskskatten, i ljuset av t.ex. digitaliseringen av finansiella tjänster, kan komma att snedvrída konkurrensen med utländska banker och försvåra för svensk export av finansiella tjänster. Fakultetsstyrelsen har inget att invända mot promemorians förslag utifrån en juridisk analys under villkoret att förslaget underställs EU-kommissionen för besked huruvida riskskatten kan utgöra ett otillåtet statligt stöd.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad prorektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av professor emeritus Lars Jonung, Ekonomihögskolan.

Sylvia Schwaag Serger