

2020-11-10

Finansdepartementet

Via e-post till:
fi.registrator@regeringskansliet.se

Riskskatt för vissa kreditinstitut

Sammanfattning

Bankföreningen avstyrker förslaget till riskskatt för vissa kreditinstitut. Skatten har ett oklart motiv, är rättsosäker samt har negativa effekter på tillväxt och konkurrens. Lagtexten är svårtolkad och därutöver skapar den snedvridningar mellan kreditinstitut med olika legal struktur. Dessutom står förslaget till skatt med stor sannolikhet i strid med EU:s statsstödsregler.

Förslaget innebär att svenska banker får en betydande nackdel i konkurrensen med utländska banker. Bankföreningens uppskattning är att de största bankerna möter utländsk konkurrens för i genomsnitt 15–20 procent av den verksamhet som återfinns på den svenska bankens balansräkning, på grund av att verksamheten utgörs av utlåning till stora företag som har direkt tillgång till en internationell bankmarknad. En sannolik effekt av skatten är att utlåning till svensk allmänhet förskjuts mot att ske genom låneförmedling från en utländsk bank.

Att skatten enbart träffar ett fåtal aktörer på den svenska marknaden ger upphov till betydande konkurrenssnedvridningar. Aktörer vars skulder inte når upp till gränsvärdet och aktörer som använder alternativa finansieringsformer så som värdepapperisering eller bolånefonder, gynnas i förhållande till dem som träffas av skatten.

Genom ökade lånekostnader för svenska företag, kommuner och hushåll kommer skatten i förlängningen även att fördyra investeringar.

Sannolikheten är ytterst låg för att svenska kreditinstitut vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället mot bakgrund av de stabilitetsskapande åtgärder som genomförts de senaste tio åren.



Kapitaltäckningskraven har sedan 2008–2009 skärpts avsevärt och i än högre grad för svenska banker än för banker i andra länder. Ett omfattande krishanteringsregelverk har införts i syfte att eliminera risken för att skattemedel ska behöva användas för att hantera finansiella kriser. Sverige har dessutom byggt upp ekonomiska skyddsvallar i form av unikt stora avsatta medel. De senaste fem åren har de svenska bankerna betalat in 37 miljarder kronor till insättningsgarantifonden och resolutionsreserven. De totala medel som är avsatta för att hantera banker i kris är närmare 130 miljarder kronor.

I sin konstruktion framstår skatten som rättsosäker. Det saknas bärande motiv till varför gränsen för att omfattas har satts till skulder på 150 miljarder kronor. Konstruktionen med ett gränsvärde innebär dessutom en betydande och tillväxthämmande tröskeleffekt eftersom banker som passerar tröskelvärdet får en omedelbar skatteeffekt på omkring 100 miljoner kronor.

Grunden för skatteuttaget är *skulder hänförliga till verksamhet som kreditinstitutet bedriver i Sverige*. Lagförslaget är svårtolkat i detta avseende. Omfattas till exempel de skulder som svenska banker har och som används för att finansiera bankernas utländska dotterbanker? I författningskommentaren anges att skulder som är hänförliga till verksamhet i ett utländskt fast driftsställe inte ska beaktas. Skillnaden mellan hur skatten träffar banker med filial- respektive dotterbanksstruktur strider sannolikt mot etableringsfriheten och inbjuder tillsammans med andra delar av förslaget till olika former av skatteplanering.

Mot bakgrund av att enbart ett fåtal av de konkurrerande aktörer som säljer finansiella tjänster träffas av skatten har Bankföreningen gett två professorer – Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt, och Jérôme Monsenego, professor i internationell skatterätt – i uppdrag att göra rättsliga bedömningar av om förslaget strider mot EU:s statsstödsregler. Båda två konstaterar att skatten är selektivt missgynnande och inte kan rättfärdigas mot bakgrund av sitt oklara syfte. Deras slutsats är att förslaget till riskskatt sannolikt strider mot EU:s statsstödsregler.

1 Bakgrund

Regeringen föreslår en särskild skatt för ett fåtal kreditinstitut. Skatten benämns riskskatt och ska betalas av kreditinstitut med en viss minsta skuldmassa hänförlig till verksamhet som kreditinstitutet bedriver i Sverige. Syftet med skatten beskrivs som att större kreditinstitut bör betala mer skatt för att täcka upp för framtida eventuella indirekta kostnader orsakade av en finansiell kris. Den angivna anledningen till att enbart kreditinstitut med skulder överstigande en viss nivå omfattas är att större kreditinstitut anses ge upphov till mer omfattande indirekta kostnader för samhället vid en finansiell kris.

Skatten är tänkt att tas ut oavsett om kreditinstitutet gör vinst eller förlust och kommer inte att fonderas eller på annat sätt öronmärkas för några indirekta kostnader orsakade av en finansiell kris.

Skatteuttaget beräknas år 2022 vara cirka 6,3 miljarder kronor och ska från och med år 2023 ökas med cirka en miljard kronor. Enligt Bankföreningens beräkning motsvarar skatteuttaget en genomsnittlig ökning av bolagsskatten för de aktuella kreditinstituten från 20,6 procent till cirka 30 procent.

2 Övergripande synpunkter på förslaget

Bankföreningen anser att lagförslaget saknar legitimitet och att det i flera avseenden kommer att leda till negativa effekter. I de följande avsnitten lämnar Bankföreningen övergripande synpunkter på förslaget.

2.1 Skälen är otillräckliga

Förslaget innebär att initialt nio kreditinstitut kommer att betala en särskild skatt. Dessa nio institut utgörs av fem svenska banker, två svenska filialer till utländska banker och två offentligt ägda kreditinstitut. Instituterna är sinsemellan olika till storlek, verksamhetsinriktning, ägarstruktur och riskprofil.

För att en omfattande skattepåлага, som endast träffar en avgränsad grupp, ska vara legitim måste det finnas tydliga och skäliga motiv till varför just denna grupp ska träffas av skatten. Att beskatta en sektor för risken att den orsakar indirekta kostnader i samhället är en aldrig tidigare prövad beskattningslogik som kräver en grundligare utredning än vad som finns i promemorian. Bankföreningen anser att de i promemorian angivna skälen till skatten är otillräckliga för att ge skatten legitimitet.

Utöver skälen till skatten måste även basen för skatteuttaget vara välmotiverad. Även i denna del kan förslaget ifrågasättas. Jämför till exempel med resolutionsavgiften där avgiften differentieras beroende på ett antal riskindikatorer. Någon sådan viktning görs inte när det gäller underlaget för den föreslagna skatten.



2.2 De indirekta kostnaderna är inte kvantifierade

Regeringen har vid tidigare lagda förslag hävdat att ett motiv för att införa en skatt på den finansiella sektorn är att branschen skulle vara underbeskattad, vilket visat sig svårt att leda i bevis. Den här gången motiveras inte den föreslagna skatten med detta argument. Istället hänvisar promemorian till risk för substantiella kostnader vid en eventuell kris, men utan att kvantifiera dessa. För att skatten ska anses motiverad bör det åtminstone finnas en analys som visar att det angivna motivet till skatten är relevant för införandet och att det valda skatteuttaget motsvarar den kostnad som samhället riskerar att drabbas av. Eftersom en sådan analys saknas anser Bankföreningen att den föreslagna skatten inte är motiverad.

I promemorian anges att *"[s]yftet med förslaget i denna promemoria är att stärka de offentliga finanserna för att därigenom skapa utrymme för att klara en framtida finansiell kris. Därför föreslås att kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället ska betala riskskatt. Om förslaget inte genomförs uteblir de intäkter skatten beräknas ge upphov till och förstärkningen av de offentliga finanserna kommer inte till stånd."* Med tanke på att de belopp som skatten ska generera inte kommer att fonderas är det oklart hur ett utrymme för att klara en framtida finansiell kris ska skapas. Den sista meningen i citatet är i och för sig sann, men ett analogt resonemang kan föras för vilken skattehöjning eller utgiftsminskning som helst. Det är inte ett argument som skapar legitimitet för att särskilt beskatta ett fåtal kreditinstitut.

2.3 Gränsvärdet saknar bärande motivering

Gränsvärdet på 150 miljarder kronor för att träffas av skatten förefaller godtyckligt uppskattat och saknar bärande motivering. Förslaget brister bland annat eftersom det saknas en klar koppling mellan storlek på skuld och risken för att orsaka indirekta kostnader vid en finansiell kris. Vidare återspeglar inte skattebasen risken för att kreditinstitutet går omkull och uppskattar inte de indirekta kostnaderna för det fall institutet gör det.

Risken för indirekta kostnader torde påverkas av ett antal faktorer som var och en behöver identifieras och kvantifieras för att i sin tur göra det anförda motivet för skatten trovärdigt. Det kan handla om till exempel risken för att ett enskilt kreditinstitut går omkull, vilket till viss del beror på hur riskfyllda tillgångarna är, hur starkt kreditinstitutet står efter de stabilitetsstärkande lagstiftningsåtgärder som genomförts de senaste åren, vilken miljö man verkar i och vilken egen motståndskraft institutet har att möta en i omvärlden stressad situation genom en stark verksamhet. Förslaget beaktar inte någotdera.

Erfarenhetsmässigt kan i vissa situationer betydligt mindre kreditinstitut medföra stora risker för finansiell instabilitet. När Carnegie bedömdes som ett systemviktigt



institut i november 2008 hade institutet skulder på i storleksordningen 40 miljarder kronor. I den då rådande situationen, med betydligt lägre kapital- och likviditetskrav, bedömdes att en konkurs i Carnegie skulle ha fått långtgående konsekvenser för den finansiella stabiliteten. Generellt sett medför problem i stora kreditinstitut större konsekvenser än i små kreditinstitut, men kostnaderna för ett eventuellt fallissemang är långtifrån den enda parametern av intresse. Risken för att ett problem uppstår är minst lika viktig. Det är därför även i detta hänseende svårt att se att den föreslagna skatten är särskilt träffsäker.

2.4 Reformer som minskat risken för såväl direkta som indirekta kostnader

Bankerna lyder redan under flera regelverk vars huvudsakliga syfte är att minimera risken för att skattemedel ska behöva användas för att hantera finansiella kriser. Ett av dem är resolutionsregelverket. Kärnan i resolutionsprocessen är att bankernas ägare och långgivare snarare än skattebetalarna ska bära eventuella förluster. Den EU-rättsliga basen för resolutionsregelverket begränsar också kraftigt staternas möjlighet att använda offentliga medel för att hantera kriser. Eventuella statliga insatser i samband med en kris ska, efter att aktie- och fordringsägarna har tagit största möjliga del av kostnaderna, finansieras av medel ur resolutionsreserven. Bankerna betalar årligen en avgift till resolutionsreserven så länge som behållningen i resolutionsreserven understiger tre procent av bankernas och institutens sammanlagda garanterade insättningar. Resolutionsreserven uppgick till 43,5 miljarder kronor vid utgången av 2019, vilket motsvarar drygt 2,7 procent av de sammanlagda garanterade insättningarna. Detta gör den svenska resolutionsreserven till den största i Europa.

Utöver resolutionsreserven finns stabilitetsfonden och insättningsgarantifonden. Stabilitetsfonden uppgår till cirka 40 miljarder kronor och kan användas av staten för att förebygga uppkomsten av finansiella kriser. Insättningsgarantifonden, som även den finansieras av avgifter från banker och kreditinstitut, uppgår till drygt 44 miljarder kronor och ska användas för att skydda insättarna i den händelse ett institut går i konkurs.

Svenska banker har betalat 37 miljarder kronor i resolutions- och insättningsgarantiavgift under de senaste fem åren. De fonder och reserver som är avsatta för att stötta bankers kunder och det finansiella systemet i händelse av kris uppgår idag till närmare 130 miljarder kronor. Fonderna och reserverna är större än i något annat EU-land.

Kapitaltäckningsreglerna har till syfte att stärka stabiliteten i det finansiella systemet. Kapitaltäckningsreglerna anger miniminivån på det kapital som bankerna måste ha för att kunna möta oförutsedda förluster i verksamheten. På så sätt begränsas storleken av de eventuella förluster bankerna kan ådra sig för det fall en kund eller en grupp av kunder inte kan infria sina åtaganden mot banken. Vilket kapitalkrav



som gäller för en svensk bank följer dels av EU-regler och svensk lagstiftning, dels av beslut som fattas av Finansinspektionen inom ramen för myndighetens tillsyn. De tre stora svenska bankerna har i jämförelse med resten av EU höga kapitalkrav. Dessutom håller bankerna kapital som med marginal överstiger kapitalkraven. Detta betyder att bankerna sammantaget har mycket goda förutsättningar att hantera eventuella oförutsedda förluster.

Enligt Bankföreningens uppfattning är de risker som ligger bakom skatteförslaget mer eller mindre eliminerade genom de skyddsvallar som byggts upp efter finanskrisen 2008/2009 och att branschen redan gott och väl täcker sina egna kostnader avseende risker för samhällsekonomin.

Bankföreningen vill dessutom poängtera att ursprunget till finanskriser sällan är att hänföra till större svenska kreditinstitut, utan istället till händelser i omvärlden. Som exempel kan nämnas finanskrisen 2008 som hade sitt ursprung i en värdepapperiserad bolånemarknad i USA och den europeiska statsskuldskrisen 2010 som hade sitt ursprung i hög offentlig skuldsättning och svaga statsfinanser. Bankföreningen anser det omotiverat att belägga en snäv krets av aktörer inom en bransch med skatt för en kostnad som dessa eller branschen med stor sannolikhet inte kommer att ge upphov till.

2.5 Förslaget kan öka risken

Det finns ett antal mekanismer som talar för att riskerna i det finansiella systemet snarare ökar än minskar om skatten skulle införas.

Stora internationella bolag med bas i Sverige har alternativet att finansiera sig på den internationella marknaden. Dyrare lån från svenska banker kommer att ge incitament att välja utländska banker. När det råder stor osäkerhet på finansmarknaderna har det historiskt visat sig att banker i första hand värnar sina kärnkunder på den lokala marknaden. Att ha ett starkt och konkurrenskraftigt inhemskt bankväsende är därför en trygghet för svenska företag i kristider.

Svenska banker är numera hårt reglerade, men frågan är vad som händer nästa gång det blir oro på finansmarknaderna om utlåningen skiftat över till värdepappersmarknaden och oreglerade företag. Finanskrisen 2008 hade sitt ursprung i s.k. subprime-lån, där lånen finansierades av skuggbanker. Den nu föreslagna skatten skulle leda till ett ökat inslag av finansieringsformer likt det som skapade finanskrisen i USA. Därmed lämnas en större del av risken i det finansiella systemet utanför de skyddsmekanismer samhället byggt upp med kapitalkrav och annan reglering. Då försvagas det finansiella systemets motståndskraft och kontraproduktivt nog kan skatten öka riskerna i ekonomin.

Bankerna har likviditetsbuffertar för att stärka sin motståndskraft mot tillfälliga likviditetsstörningar. Erfarenheter från tidigare finansiell oro visar att bristande likviditet ofta varit en utlösande orsak till att banker hamnat i kris. Den skatt som nu föreslås kommer att medföra att kostnaden även för upplåning som används för att finansiera hållande av likvida medel ökar. Därmed kan det konstateras att skatten motverkar uppbyggnad av likviditetsbuffertar och att den således ökar risken för finansiell instabilitet.

2.6 Negativ särbehandling av en specifik bransch

Annan verksamhet än bankverksamhet kan ge upphov till indirekta kostnader för skattebetalare om verksamheten fallerar. Ett företag som är dominerande inom sin bransch, eller en dominerande arbetsgivare inom ett visst geografiskt område, orsakar stora indirekta kostnader för skattebetalarna vid en större kris eller konkurs. Ett stort företag har oftast ett antal underleverantörer och en konkurs kan därmed slå ut många andra företag. Någon särskild beskattning för andra branscher för att täcka upp för indirekta kostnader har dock inte föreslagits. Varför den finansiella sektorn ska hanteras annorlunda, när det inte är påvisat att det finns en indirekt kostnad för staten, förklaras inte.

Även andra branscher skapar positiva och negativa indirekta effekter på ekonomin. Byggsektorn och investeringsvaruindustrin är starkt procykliska. Svensk export är i stor utsträckning inriktad mot investerings- och kapitalvaror, vilket tenderar att skapa starkare konjunktursvängningar än för export av konsumtionsvaror. Om beskattning ska ta hänsyn till indirekta effekter i form av starkare konjunktursvängningar framstår det som inkonsekvent att lägga en skatt på bankverksamhet men inte på byggverksamhet eller investeringsvaruindustri.

2.7 Bankerna är stora bolagsskattebetalare

Svenska banker är stora bolagsskattebetalare och bidrar med väsentligt större bolagsskatteintäkter i förhållande till både antal anställda och till förädlingsvärde än de flesta andra branscher. De tre stora svenska bankerna och Nordeas svenska bankfilial är samtliga bland de allra största bolagsskattebetalarna i Sverige. Till detta ska läggas att bankerna redan har en särbeskattning genom avdragsförbudet för räntor på efterställda skulder. När bankerna redan står för en mycket stor del av bolagsskatteintäkterna är det svårt att se legitimiteten för ytterligare beskattning, i synnerhet när det i promemorian inte ens kan fastslås storleken på de kostnader som uppges vara motiv för skatten.

2.8 Konkurrenssnedvridningar på svensk och internationell marknad

De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget kan delas upp i två frågor. Den ena frågan är om en högre beskattning av bankverksamhet medför snedvridningar jämfört med verksamhet i andra branscher. Generellt sett gäller att

beskattningen bör vara neutral mellan olika branscher, om det inte finns särskilda skäl som talar emot det.

Den andra frågan är om och i vilken grad utformningen av den föreslagna skatten är snedvridande inom finanssektorn. Frågan kompliceras av att det inte är helt tydligt hur den föreslagna skatten kommer att tillämpas.

Effekter på inhemsk konkurrens

Eftersom skatten inte omfattar alla kreditinstitut och då det föreslagna gränsvärdet inte heller beaktar all risk, leder detta till en omotiverad snedvridning av konkurrensen. Konkurrenssnedvridningen tar sig olika uttryck och är olika stark på olika delmarknader. Exempelvis har sparbankerna (som inte träffas av skatten) ofta en stark lokal ställning på såväl marknaden för utlåning till små och medelstora företag som för olika tjänster riktade till hushållskunder.

Ett annat konkret exempel är bolånemarknaden. Skulder som används för att finansiera bolån utgör en betydande del av det totala skatteunderlaget, varför det finns skäl att anta påverkan kan bli extra stor på denna marknad.

På den svenska bolånemarknaden finns totalt sett ett tjugotal aktörer. Den långsiktiga trenden är mycket tydlig; nya aktörer tillkommer och de mindre aktörerna växer snabbare än de större. För tio år sedan hade gruppen aktörer som inte berörs av den föreslagna skatten en marknadsandel vad gäller nya bostadslån på 3,6 procent. År 2019 hade marknadsandelen mer än sexfaldigats till 23 procent.

Den föreslagna skatten innebär således en betydande konkurrenssnedvridning mellan de sju banker som blir skattskyldiga, och därmed får en högre finansieringskostnad, och övriga aktörer på marknaden.

Skatten ger vidare incitament att välja finansieringsformer som inte belastas med skatt. På bolånemarknaden torde det i första hand bli aktuellt med värdepapperisering av tillgångar eller att använda finansiering i form av så kallade bolånefonder. De aktörer som använder alternativa finansieringsformer har på kort tid kommit upp i en utlåningsvolym om cirka 30 miljarder kronor. Båda dessa finansieringsformer brukar kategoriseras som skuggbanksverksamhet eftersom de inte är reglerade i samma utsträckning som bankernas vanliga finansiering.

Även på marknaden för bankinlåning från hushåll, där aktörer som inte träffas av skatten har en marknadsandel på 27 procent, blir konkurrenssnedvridningen tydlig.

En annan viktig konkurrenssnedvridning kan uppstå när en utländsk bank riktar sig mot den svenska marknaden genom *förmedling* av lån i den svenska verksamheten. Beviljandet av lånen och även upptagande av skulder för att finansiera kredit-

givningen kan ske från utlandet. Svenska banker som har utländska filialer skulle i princip kunna sköta utlåning från sin utländska filial och på så sätt undvika skatten. I dessa situationer finns ingen svensk skattebas. Svenska aktörer utan utländska filialer, som SBAB, Kommuninvest och SEK, har inte den möjligheten.

Bankerna bedriver även annat än traditionell bankverksamhet, till exempel kapitalkrävande venture capital-verksamhet. Med förslaget uppstår en konkurrenssnedvridning även här eftersom en bank som träffas av skatten får betala riskskatt på den typen av verksamhet medan aktörer i andra sektorer slipper.

Effekter på internationell konkurrens

De stora svenska bankerna, och även de stora nordiska banker som har filialverksamhet i Sverige, har samtliga verksamhet som är internationellt konkurren utsatt. Det kan till exempel vara frågan om att bankerna finansierar stora svenska exportföretag som i sin tur kan använda krediten för verksamhet i andra länder än i Sverige. Det kan också vara frågan om finansiering direkt från den svenska moderbanken till utländska motparter. Vidare kan "icke-svensk" verksamhet finansieras genom bankernas utländska dotterbolag (som i sin tur kan finansieras genom den svenska moderbanken) eller genom utländska filialer. I samtliga dessa fall sker finansieringen ofta i hård konkurrens med utländska banker. En ökad finansieringskostnad med sju räntepunkter bedöms av bankerna ha mycket stor betydelse för möjligheten att konkurrera med utländska aktörer.

Bankföreningen har inhämtat uppgifter från de tre stora svenska bankerna och kommit fram till att i genomsnitt 15–20 procent av den totala utlåningen sker i stark konkurrens med utländska banker.

Ett konkret exempel är Svensk Exportkredit (SEK) som har tre huvudtyper av affärer: lån till utländska köpare av svenska varor och tjänster, rörelsekrediter till exporterande bolag samt köp av fakturor som företagen ställt ut till sina utländska kunder. Av den totala utlåningen på 270 miljarder kronor vid utgången av år 2019 avsåg enbart cirka en tredjedel den svenska marknaden. SEK har avgörande betydelse för att svenska exportföretag ska kunna hävda sig i internationell konkurrens. En betydande del av SEK:s exportfrämjande verksamhet är finansiering av utländska kunder till svenska exportföretag. Om denna finansiering fördyras kan det leda till att svenska exportörer går miste om stora, och för svensk ekonomi viktiga, affärer.

2.9 Skatten fördyrar investeringar

Banklån används för att finansiera företagens investeringar och hushållens bostäder. Högre skatt på bankers upplåning leder till högre räntor på bankers utlåning. Med dyrare och därmed mindre tillgängligt kapital minskar företagens förmåga att

investera i nya innovationer och maskiner vilket begränsar den svenska ekonomins tillväxtpotential. Vidare fördyras, som nämns ovan, svensk export med resultat att tillväxten hämmas.

Kommunägda Kommuninvest står för närmare 60 procent av finansieringen av svenska kommuner och kommunala bostadsföretag, främst i små och medelstora kommuner. Den fördyring som skatten skulle medföra har således central betydelse för finansieringen av investeringar i välfärd, bostäder och infrastruktur.

2.10 Svenska bankers indirekta effekter på svensk ekonomi

I grund och botten har svenska banker stora positiva indirekta effekter på svensk ekonomi. I en krissituation kan ett svagt banksystem medföra indirekta kostnader för andra delar av ekonomin.

Det är inte enkelt att kvantifiera de positiva och negativa indirekta effekterna av bankverksamhet på svensk ekonomi. De positiva effekterna torde vara mycket stora, då banker står för en mycket stor del av finansieringen av företagens investeringar och privatpersoners bostäder. Även under en djup kris kan det mycket väl vara så att banker netto skapar positiva indirekta effekter. En förutsättning torde dock vara att bankerna är starka nog att upprätthålla sin verksamhet även i oroliga tider. I det följande beskrivs de svenska bankernas motståndskraft i jämförelse med banker från andra länder.

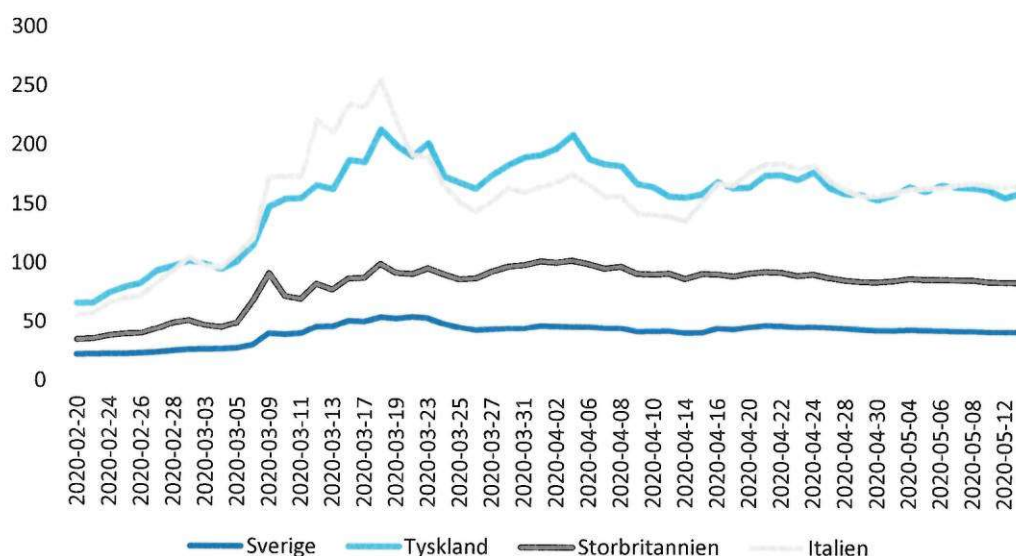
Det finns olika sätt att mäta hur riskfyllda banker är. Det går att köpa försäkring mot betalningsinställelse på obligationer utgivna av banker. En sådan försäkring kallas för en Credit Default Swap, CDS. Den som ställer ut en CDS åtar sig att ersätta köparen av en CDS för kostnaderna för en eventuell betalningsinställelse (kallad credit event). För att överta risken måste utställaren av en CDS få betalt. Denna betalning kallas CDS-premie. Priset på CDS-kontrakt kan observeras på daglig basis, på samma sätt som räntor, börskurser eller råvarupriser. Räntan på obligationer som ges ut av banker kan ses som summan av den riskfria räntan och CDS-premien. För att kunna göra vinst måste banker kunna finansiera sig till en lägre ränta än de tar på sin utlåning. Om CDS-premien ökar kraftigt innebär det att bankens räntekostnader ökar och i längden är det en ohållbar situation om skillnaden mellan inlåningsräntan och utlåningsräntan inte är tillräckligt stor för att täcka bankens kostnader.

Risken för betalningsinställelse, som kan mätas genom CDS-premien, varierar förstås mellan olika banker och över tid. Vid finanskrisen, eurokrisen och inledningen av coronakrisen steg CDS-premierna generellt sett. Ökningen tenderade att vara störst för de banker som redan innan krisen hade högre CDS-premier än andra banker.



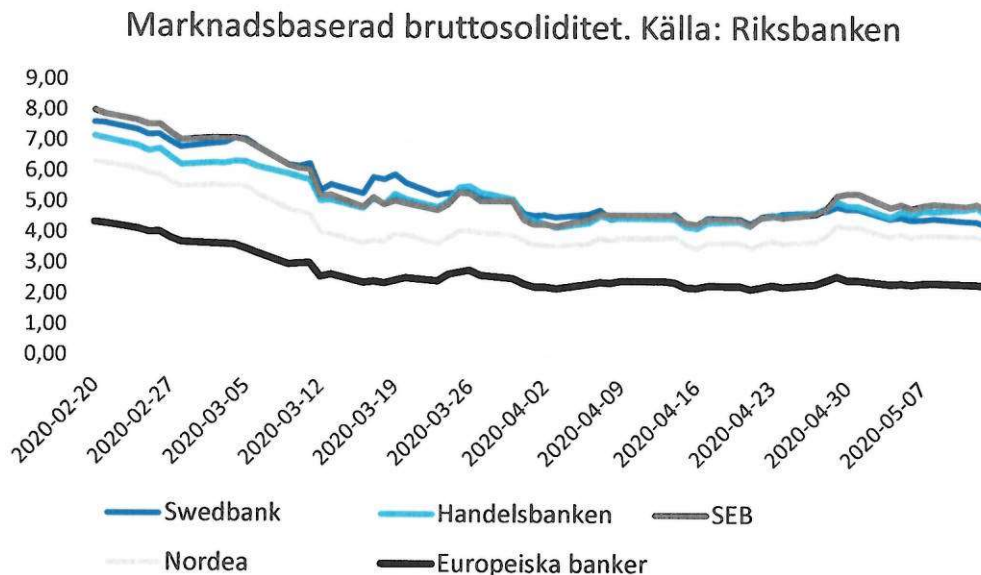
Nedan visas utvecklingen av CDS-premierna vid inledningen av coronakrisen. Till att börja med kan man konstatera att svenska banker har mycket starkare förtroende än andra europeiska banker (faktum är att svenska banker har starkare förtroende än nästan alla andra banker i världen). Ser man på CDS-premier är de mycket låga.

CDS-spreadar vid Coronakrisen för banker i olika länder, Källa: Riksbanken



När WHO utlyste pandemi steg riskpremierna för banker i alla länder. Av de här jämförda länderna var Sverige på lägst nivå innan coronakrisen och Sverige hade också minst ökning när krisen slog till.¹

¹ Data över CDS-premier är inte allmänt tillgängliga. Att Sverige, Tyskland, Storbritannien och Italien visas i diagrammet beror på att det är de länder som Riksbanken publicerat uppgifter ifrån. Den övergripande bilden, att svenska banker är bland de allra säkraste i världen, stämmer dock även om man ser till ett bredare urval av länder.



Ett annat, grovt, mått på bankers finansiella ställning är dess marknadsbaserade bruttosoliditet, det vill säga bankers börsvärde i förhållande till dess utlåning. Även här kan vi se att svenska banker ligger bra till i en europeisk jämförelse. I samband med coronakrisen förlorade bankaktier i värde, men även efter aktieprisfallet hade de banker som har stor verksamhet i Sverige betydligt högre börsvärde i förhållande till utlåning än europeiska banker i genomsnitt. Det innebär att svenska banker har mer marginaler att ta av om kreditförlusterna skulle stiga.

Sist men inte minst är svenska banker mycket högt rankade av de kreditvärderingsinstitut som utvärderar kreditrisker vid utlåning till olika banker.

Sammantaget är det tydligt att svenska banker har större motståndskraft och medför betydligt mindre risker för den finansiella stabiliteten än banker i andra europeiska länder.

3 Tekniska synpunkter på utformningen av lagförslaget

Utformningen av lagen leder till tolkningssvårigheter, snedvridningar och olyckliga incitament. I de följande avsnitten lämnas tekniska synpunkter på utformningen av lagförslaget.

3.1 Kretsen av skattskyldiga och skattens storlek

Bankföreningen konstaterar att det saknas en analys som visar varför institut med skulder överstigande 150 miljarder kronor ska omfattas av skatten. Gränsvärdet förefaller skönsmässigt bestämt.



I promemorian saknas även motiv till varför skattesatsen ska uppgå till 0,06 procent det första året och därefter 0,07 procent, liksom en analys av vilka och hur stora de indirekta kostnaderna är. Den föreslagna storleken på skattebasen och skattesatsen synes vara valda för att generera en viss förutbestämd skatteintäkt.

Genom avgränsning till reglerade kreditinstitut utesluts den oreglerade skuggbanks-verksamheten. Vidare innefattas inte utländska institut som bedriver verksamhet i Sverige utan fast driftsställe. Sannolikt omfattas inte heller utländska institut som bedriver verksamhet i Sverige genom ett fast driftsställe, men där filialverksamheten sker i form av låneförmedling.

3.2 Skuld hänförlig till verksamhet i Sverige

Skattebasen utgörs av kreditinstitutets skulder, minskat med skulder till annat kreditinstitut inom koncernen, till den del de fordringar som motsvarar skulderna är hänförliga till verksamhet kreditinstitutet bedriver i Sverige. Avsättningar och obeskattade reserver ska inte ingå, inte heller vissa efterställda skulder enligt lagen om resolution. Vidare ska skulder hänförliga till verksamhet i utländskt fast driftsställe inte beaktas, förutsatt att det inte bedriver verksamhet i Sverige.

Bankföreningen anser att såväl begreppet *skuld hänförlig till verksamhet kreditinstitutet bedriver i Sverige* som begreppet *skuld hänförlig till utländskt fast driftsställe* är svårtolkade och måste förtydligas.

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 verksamheten i Sverige omfattas. Det framstår initialt klart att skulder i det svenska kreditinstitutet som används i verksamhet i utländsk filial inte ingår, men den avgränsningen kan i praktiken vara mycket svår att göra. Ett exempel är när en utländsk filial till ett svenskt kreditinstitut placerar överskottslikviditet i kreditinstitutets centrala upplåningsfunktion (Treasury) i Sverige. Ska den interna skuld till filialen som bokförs i det svenska kreditinstitutet ingå i den svenska verksamhet som omfattas av riskskatten?

Det är också oklart om upplåning i det svenska institutet som vidareutlånas för att användas för kreditgivning i ett utländskt koncernbolag ingår i skattebasen. Bankföreningen menar att förslaget strider mot etableringsfriheten om upplåning i det svenska kreditinstitutet som vidareutlånas till ett utländskt koncernbolag ingår i skattebasen, till skillnad från upplåning i kreditinstitut som används i en utländsk filials verksamhet.

3.3 Valet av skattebas kontra risken för indirekta samhällskostnader

Beskattningen baseras på skuld utan beaktande av risken på tillgångssidan. Vid finanskriser är det erfarenhetsmässigt bankernas tillgångssida som har lidit. I promemorian anförs trots det och utan hänvisning till källor eller empiri att storleken på skulderna är ett bra riskmått. Jämfört med resolutionsregelverket, vilket beaktar riskfylld tillgångsmassa som en bank hanterar, tar förslaget sikte enbart på skuldsidan utan hänsyn till om den finansierar riskfyllda tillgångar eller inte. Med andra ord: i förslaget behandlas en skuld som finansierar svenska bolån till mycket kreditvärdiga låntagare, eller för den skull en skuld som finansierar svenska kommunlån, på samma sätt som en skuld som finansierar riskfyllda blancolån.

3.4 Tröskeeffekt till följd av gränsvärdet

Det förhållandet att skattskyldigheten inträder om skulderna överstiger 150 miljarder kronor medför en betydande tröskeeffekt. Tröskeeffekten av att vid ingången av år 1 ha skulder under gränsvärdet, för att vid ingången av år 2 överstiga det är en ökad beskattning på cirka 100 miljoner kronor. Varierar institutets risk för indirekta kostnader så märkbart enbart på grund av att institutets skulder ligger över eller under gränsen, att det motiverar cirka 100 miljoner kronor i skillnad i skatt?

3.5 Filial- respektive dotterbolagsstruktur hanteras inte lika

I den föreslagna lagtexten står att skulder hänförliga till verksamhet som kreditinstitutet bedriver i Sverige ska ingå i underlaget. Som påpekats ovan råder dock oklarhet kring vad som gäller om man som svensk bank lånar ut till utländskt dotterbolag för kreditgivning i det utländska dotterbolaget; är det utlåning som ingår i verksamhet som bedrivs från Sverige och ska finansieringen för kreditgivningen till dotterbolaget ingå i skatteunderlaget? Är det skillnad jämfört med utlåning till en filial?

Nedan följer ett exempel som illustrerar problemet. En svensk bank bedriver verksamhet i Sverige och i en utländsk filial. Balansräkningen ser ut enligt nedan.



	Banken	- svenska huvudkontoret	- utländska filialverksamheten
Tillgångar			
Kassa och likvida värdepapper	150	150	-
Inlåning i svenska delen av banken	-	-	30
Internationell utlåning	200	150	50
Utlåning svensk allmänhet	800	750	50
Utlåning utländsk allmänhet	200	30	170
Fordran på den utländska filialen	-	238	-
Summa	1 350	1 318	300
Skulder och eget kapital			
Inlåning allmänheten	420	370	50
Inlåning från den utländska filialen	-	30	-
Internationell inlåning	80	70	10
Emitterade värdepapper	770	770	-
Skuld till huvudkontoret	-	-	238
Eget kapital	80	78	2
Summa	1 350	1 318	300

Enligt Bankföreningens tolkning kan underlaget för riskskatt beräknas på följande sätt:

1. Sammanlagda skulder	1 270
<i>Beräkning: summan av skulder och eget kapital (1 350), minskat med eget kapital (80).</i>	
2. Avgår	
<i>Utlåning från utländsk filial till utländsk allmänhet</i>	-170
<i>Internationell utlåning från utländsk filial</i>	-50
<i>Utlåning från utländsk filial till svensk allmänhet</i>	-50
3. Underlag för skatt	1 000

En fråga är hur de 50 miljarder kronor som avser utlåning från den utländska filialen till svensk allmänhet ska hanteras. Bankföreningens tolkning är att eftersom utlåningen sker från den utländska filialen ska de 50 miljarder kronorna reducera underlaget för riskskatt. En annan fråga är hur de 30 miljarder kronor som avser lån från den utländska filialen till det svenska huvudkontoret ska hanteras. I tabellen ovan har Bankföreningen antagit att utlåningen från filialen till huvudkontoret inte reducerar underlaget, men denna tolkning är inte självklar. Givet dessa antaganden uppgår underlaget till 1 000 miljarder kronor.

Beräkningen kan även göras med utgångspunkt endast i den svenska balansräkningen. Om det är korrekt kan underlaget beräknas på följande sätt:

1. Sammanlagda skulder i svenska balansräkningen <i>Beräkning: summan av skulder och eget kapital (1 318), minskat med eget kapital (78).</i>	1 240
2. Avgår <i>Fordran på utländsk filial</i>	-238
3. Underlag för skatt	1 002

Skillnaden i resultat mellan de två beräkningsmetoderna är således hänförlig till det egna kapitalet i den utländska filialen. Det leder till frågan om allokering av fritt kapital enligt OECD:s vinstallokeringsrapport, eller liknande justeringar där bokningar i balansräkningen och risktagandet finns i olika länder eller delas mellan olika länder, ska beaktas vid beräkning av underlaget av riskskatten. Vidare måste klargöras om utgångspunkten för beräkningen ska vara bankens balansräkning eller det svenska huvudkontorets balansräkning.

Vi använder oss av samma siffror och förutsättningar som i exemplet ovan, men verksamheten i utlandet bedrivs nu i ett dotterbolag istället för filial.

	Koncernen	- svenska moderbanken	- utländska dotterbolaget
Tillgångar			
Kassa och likvida värdepapper	150	150	-
Inlåning i svenska banken	-	-	30
Internationell utlåning	200	150	50
Utlåning svensk allmänhet	800	750	50
Utlåning utländsk allmänhet	200	30	170
Fordran på det utländska dotterbolaget	-	238	-
Summa	1 350	1 318	300
Skulder och eget kapital			
Inlåning allmänheten	420	370	50
Inlåning från det utländska dotterbolaget	-	30	-
Internationell inlåning	80	70	10
Emitterade värdepapper	770	770	-
Skuld till svenska banken	-	-	238
Eget kapital	80	78	2
Summa	1 350	1 318	300

Enligt Bankföreningens tolkning är utgångspunkten för att beräkna underlaget för riskskatt 1 240 miljarder kronor, dvs. summan av skulder och eget kapital



(1 318 miljarder kronor), minskat med eget kapital (78 miljarder kronor). Underlaget uppgår då till 1 240 miljarder kronor, jämfört med 1 000 eller möjligen 1 002 miljarder kronor i filialstrukturen ovan.

Förslaget kan även komma att gynna utländska banker (utländskt huvudkontor) framför svenska banker (svenskt huvudkontor).

- 1) Svenskt huvudkontor lånar ut till utländsk filial ⇒ Ingår inte i skattebas
- 2) Svenskt huvudkontor lånar ut till utländskt dotterbolag ⇒ Ingår i skattebas
- 3) Det svenska huvudkontoret flyttar utomlands (den svenska verksamheten blir filial till det utländska huvudkontoret) och det nya huvudkontoret lånar ut till annan utländsk filial eller utländskt dotterbolag ⇒ Ingår inte i skattebas

Slutsatsen är att det bör anses strida mot EU:s etableringsfrihet om upplåning i ett svenskt kreditinstitut beskattas olika beroende på om kreditinstitutet vidareutlånar medlen till en utländsk verksamhet som bedrivs i filial- eller dotterbolagsform. Detta eftersom förslaget missgynnar en lokal utländsk bolagsetablering framför att det svenska bolaget bedriver filialverksamhet i utlandet. Likaså inbjuder förslaget till att förlägga koncernens treasury-verksamhet utanför Sverige och från ett annat land finansiera övriga koncernbolag.

Men förslaget kan också leda till nackdel för utländska banker. Ett exempel på snedvridning är när en utländsk banks svenska filial inte behåller årets resultat som eget kapital, utan för över resultatet till huvudkontoret och istället tar filialen upp ett lån från huvudkontoret. Skulden kan sägas ha sitt ursprung i filialens verksamhet i Sverige. I ett svenskt bankaktiebolag hade årets resultat bokförts som eget kapital och i den delen skulle ett internt lån inte behövs ta upp. Om den skuld filialen bokför till det utländska huvudkontoret ska ingå i underlaget uppstår en snedvridning som missgynnar utländska bankers svenska filialverksamhet. Promemorian ger ingen vägledning om reglerna kopplat till allokerat fritt kapital enligt OECD:s vinstallokeringsrapport skulle påverka underlaget.

3.6 Avräkning av utländsk skatt

Beskattningsunderlaget ska enligt förslaget minskas med kreditinstitutets skulder till ett annat kreditinstitut som ingår i samma koncern, till den del de fordringar som motsvarar skulderna är hänförliga till verksamhet som det andra kreditinstitutet bedriver i Sverige. Genom denna inhemska exemptmetod undviks *svensk* dubbelbeskattning (det vill säga svensk riskskatt två gånger) i situationen att ett svenskt kreditinstitut tagit upp en skuld och vidareutlånat medlen till ett annat svenskt koncernbolag som också är skattskyldigt.

Däremot ska skuld till utländsk filial och utländskt dotterbolag inkluderas, förutsatt det inte bedriver verksamhet i Sverige. För att i någon mån läka snedvridningen att



skuld till utländskt dotterbolag ingår i beskattningsunderlaget, medan skuld till inhemskt dotterbolag inte ingår, föreslås i promemorian en mekanism för avräkning av utländsk motsvarighet till riskskatten.

Avräkningsmekanismen är komplicerad och därtill endast teoretisk då det förefaller otroligt att en motsvarande bankskatt skulle införas ens i ett fåtal länder. Förslaget leder därför till snedvridningar och en uppenbar risk för dubbelbeskattning om den utländska skatten inte motsvarar den föreslagna svenska.

4. Skattens förenlighet med EU-rätten

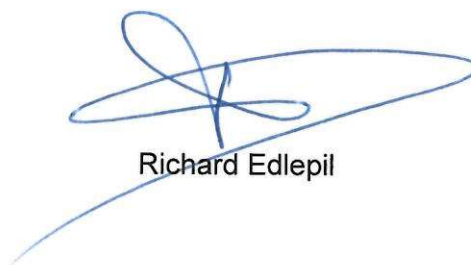
EU:s statsstödsregler innebär ett förbud mot statliga åtgärder som påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen genom att otillbörligt gynna vissa företag. Bankföreningen har låtit ta in rättsutlåtanden från Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt, och Jérôme Monsenego, professor i internationell skatterätt, för att analysera om förslaget strider mot EU-rätten. Utlåtandena konstaterar att förslaget kommer att leda till konkurrenssnedvridning mellan svenska kreditinstitut med skulder över respektive under gränsvärdet, men också mellan svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut utan fast driftställe i Sverige.

I båda rättsutlåtandena bedöms att den föreslagna skatten sannolikt innebär ett otillåtet statsstöd riktat till de kreditinstitut som inte behöver betala den. De två rättsutlåtandena bifogas.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN



Hans Lindberg



Richard Edlepil

Bilagor:

1. Rättsutlåtande av Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet
2. Rättsutlåtande av Jérôme Monsenego, professor i internationell skatterätt vid Stockholms universitet