

Dnr RG 2020/823

2020-11-13

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar angående riskskatt för vissa kreditinstitut

(Fi2020/03725/S1)

En skatt av det slag som regeringen föreslår kan motiveras utifrån att finansiella kriser ger upphov till stora indirekta kostnader för samhällsekonomin. Riksgälden har inga synpunkter på de statsfinansiella motiven till att införa en riskskatt. Däremot ser Riksgälden att utformningen av riskskatten, har vissa negativa implikationer ur ett stabilitetperspektiv.

Principiella synpunkter

Sedan den globala finanskrisen har det genomförts ett flertal reformer för att stärka den finansiella stabiliteten. Reformerna har inneburit att de direkta kostnaderna för staten av en finanskris har minskat. Det har skett både genom att kreditinstitutens (fortsättningsvis bankernas) motståndskraft har stärkts (i form av ökade kapital- och likviditetskrav) och genom att de kostnader som uppstår när en bank trots detta fallerar har internaliserats i banksystemet (i form av MREL-krav och resolutionsavgifter). På så sätt har också de subventioner till bankerna som följer av förväntningar om skattefinansierade räddningsinsatser, s.k. implicita statsgarantier, tydligt minskat.¹ Riksgälden uppfattar inte att förslaget om riskskatt bottnar i en syn att nämnda reformer är otillräckliga.

Förslaget motiveras istället utifrån de indirekta kostnader som finanskriser, trots nämnda skyddsvallar, ger upphov till för samhällsekonomin i form av vikande konjunktur och försämrade offentliga finanser. En riskskatt skulle då vara ett sätt att låta det finansiella systemets aktörer beskattas för att kompensera statsfinanserna för de indirekta kostnaderna av en finanskris. I detta avseende skulle alltså en riskskatt kunna fylla en funktion som höjda kapitalkrav och andra regleringar inte kan. Gemensamt för kapitalkrav och liknande instrument är att de verkar genom att bygga upp skyddsvallarna inom det finansiella systemet

¹ Se t.ex. ”Värdet av en implicit statlig garanti för storbanker” FI-analys nr 15, 2019, Finansinspektionen och Riksgälden

och inte genom att det finansiella systemets aktörer beskattas för att kompensera statsfinanserna för de indirekta kostnaderna av en finanskris.

Här kan dock påpekas att en riskskatt, liksom andra typer av regleringar av finanssektorn, har en påverkan på kreditgivningen. Även om skatten inte syftar till att åstadkomma en minskning av skattebasen (på samma sätt som t.ex. en miljöskatt) är det sannolikt att sådana effekter kommer att uppstå. Om detta sker genom att kreditgivning och annan tjänsteproduktion inom banksektorn flyttar från de skattskyldiga företagen till kreditgivare som inte träffas av skatten (utländska banker, banker med skulder under 150 mdr kronor, kreditgivare som inte är banker) eller genom att icke finansiella företag och institutioner väljer att låna direkt på kapitalmarknaden får det konsekvenser för den finansiella stabiliteten. Den diversifiering i kreditgivningen som uppstår skulle i detta avseende kunna betraktas som en positiv sådan konsekvens. Att så är fallet är dock inte självklart och måste i vilket fall som helst vägas mot de risker som följer av att det sker en kreditexpansion i mindre reglerade sektorer eller i banker som svenska myndigheter inte har några tillsyns- och krishanteringsbefogenheter gentemot.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det går att motivera en riskskatt utifrån ett statsfinansiellt motiv. Riksgälden har inga synpunkter på införandet av en riskskatt utifrån detta motiv. Riksgälden har däremot en del betänkligheter utifrån ett stabilitetsperspektiv. Riksgälden bedömer att skatten i vissa delar är utformad på ett sätt som inte är till gagn för den finansiella stabiliteten. I det följande utvecklas dessa specifika synpunkter.

Specifika synpunkter

Valet av skattebas saknar koppling till risk

Skattebasen föreslås vara en banks skulder, med begränsningen att de ska vara hänförliga till verksamhet i Sverige.

Riksgäldens främsta invändning är att den föreslagna riskskatten inte tar hänsyn till hur riskfylld en banks verksamhet är. I likhet med andra krav och avgifter som bankerna möter är det naturligt och rimligt att skattens utformning stärker incitamenten för bankerna att inte ta alltför stora risker.

Riksgälden konstaterar också att, givet att skatten i absoluta termer kommer att fördyra institutens utlåning lika mycket oberoende av risk, kostnaden i relativa termer kommer öka mer för krediter med låg risk än för krediter med hög risk. Skatten kommer på detta sätt förändra incitamenten och medföra att kreditgivningen styrs mot mer riskfyllda krediter. I förlängningen leder det till att stabiliteten i det finansiella systemet minskar.

Riksgälden ställer sig vidare frågande till hur praktiskt genomförbart det är att begränsa skatten till verksamhet i Sverige. På sidan 25 anges att med skulder hänförliga till svensk verksamhet 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.” En sådan definition av skattebasen förutsätter att det tydligt går att urskilja vilken in- och upplåning

som avser kreditgivning i den svenska verksamheten och att möjligheterna att undvika skatten genom olika åtgärder från bankernas sida är starkt begränsade.

En ytterligare aspekt är att skatten, bl.a. som en följd av den föreslagna skattebasen, inte tar hänsyn till verksamhetens syfte. Även offentligt ägda banker, exempelvis SEK och Kommuninvest, vars verksamheter syftar till att underlätta svensk export respektive minska riskerna för kommunernas upplåning, omfattas av den föreslagna skatten. En skatt på denna typ av verksamhet riskerar att ge litet nettobidrag till de offentliga finanserna eftersom fördyrad finansiering inom den offentliga sektorn kommer att försvaga det finansiella sparandet. Vidare kan det medföra minskade investeringar och att det riskdämpande samarbetet inom kommunsektorn minskar med följd att den kommunala verksamheten fördyras.

Oklart hur gränsvärdet på 150 mdkr i skulder motiveras

Riksgälden ställer sig vidare frågande till urvalet av skattskyldiga banker. Gränsvärdet är satt till 150 mdkr i skulder. Regeringen konstaterar att med detta gränsvärde kommer de banker som blir föremål för skatten i stor uträkning sammanfalla med Riksgäldens systemviktighetsbedömning. Avgränsningen är inte självklar.

Samtliga institut bidrar till risker i termer av indirekta kostnader av en finanskris. Genom att tillämpa en gräns, under vilken skatt inte utgår, fångas bara en del av risken upp samtidigt som ett instituts skuldstorlek inte nödvändigtvis är omedelbart sammankopplad med den risk som verksamheten medför. Som regeringen själva noterar, ger tillämpning av ett gränsvärde upphov till vissa statsstödsrelaterade frågor som möjligen skulle undvikas genom att låta samtliga institut träffas av skatten.

Gränsvärdet innebär dessutom en tydlig tröskeeffekt och kan komma att få en hämmande effekt på tillväxten av banker vars skattepliktiga skulder understiger 150 mdkr. Idag finns inga banker som ligger nära gränsvärdet, men i framtiden kan marginaleffekten av en kreditexpansion (vilken gör att gränsvärdet nås) hämma tillväxt över gränsvärdet.

Risk för marknadsstörningar vid årsskiftet

Det är omfattningen på skulderna vid beskattningsårets början som föreslås ligga till grund för skatteuttaget. I det avseendet fungerar skatten på samma sätt som resolutionsavgifterna. Som ansvarig för uttaget av resolutionsavgifterna har Riksgälden tydligt observerat att avgiftsskyldiga företag kraftigt minskat sina skulder i samband med avläsningstidpunkten och på så sätt också reducerat sin avgiftsbas. Utöver att företagens beteende leder till uteblivna avgiftsintäkter får det även konsekvenser på räntemarknadens funktionssätt. För att hålla skulderna nere över årsskiftet sänker företagen räntorna på inlåning över årsskiftet till nivåer betydligt under normala marknadsräntor. Detta påverkar handeln och räntebildningen på interbankmarknaden, vilket i sin tur förorsakar att Stibor och andra viktiga referensräntor blir missvisande. En riskskatt kommer förstärka dessa snedvridande årsskiftseffekter.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Anna Ekstam. I den slutliga beredningen har även enhetschefen Martin Janhäll och seniora finansanalytikern Tom Andersson deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Anna Ekstam, föredragande