

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Promemoria om vissa skattefrågor vid utbetalning från pensionsförsäkring

(Fi 2004/2518)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret avstyrker förslagen i den remitterade promemorian. Promemorian vägleds av ett skatterettsligt synsätt och ger en ofullständig bild av hur förslagen skulle påverka försäkringsavtal och försäkringstagarnas ställning. Bland annat framgår inte att kravet att utgående pensioner inte kan sänkas är oförenligt med gällande regler för hur över- och underskott ska fördelas i traditionella livbolag. Därigenom kan det uppstå situationer där skattereglerna skulle tvinga ett försäkringsbolag att agera på ett sätt som i sin tur tvingar Finansinspektionen att ingripa med stöd av försäkringsrörelselagen. Förslagen omvandlar en oklarhet i gällande regler till en uppenbar inkonsistens.

Denna inkonsistens skulle kunna rättas till genom ändringar i försäkringsrörelselagen, men det skulle innebära att man river upp en grundläggande förutsättning för att nå en rimlig fördelning av överskott (och underskott) i livbolag som verkar enligt ömsesidiga principer. Genom att de nya reglerna föreslås gälla även befintliga avtal slår effekterna igenom på redan ingångna försäkringsavtal. Riksgäldskontoret anser att det är anmärkningsvärt att ett lagförslag med retroaktiva effekter presenteras utan tydlig analys och motivering.

Syftet att upprätthålla gränsen mellan skattegynnade och annat pensionssparande motiverar inte lagändringar med så genomgripande och principiellt tveksamma effekter. Oklarheten i gällande lagstiftning bör i stället rättas till genom att den skattemässiga särbehandlingen av pensionssparande tas bort. Med en enhetlig kapitalbeskattning bortfaller de problem som promemorian söker lösa. Dessutom förbättrar enklare och tydligare skatteregler genomlysningen av sparandemarknaden och stärker därmed spararens ställning.

Lagförslagets bakgrund och syfte

Syftet med det remitterade förslaget till ändring i inkomstskattelagen sägs vara att säkerställa gränsdragningen mellan skattegynnade s.k. P-försäkringar och andra liv- och pensionsförsäkringar, s.k. K-försäkringar. I bakgrunden finns beslutet av flera försäkringsbolag att till följd av nedgången i tillgångarnas värde sänka utbetalningarna från avtal som skattemässigt hanterats som P-försäkringar. Givet kravet i inkomstskattelagen att beloppen ska vara oförändrade eller stigande har det uppstått oklarhet om dessa avtals skattemässiga status möjligen skulle kunna ändras retroaktivt. En annan möjlig tolkning vore att det inte är tillåtet för bolagen att sänka utbetalningarna, trots att värdet på de underliggande tillgångarna har minskat. Detta skulle dock strida mot grundläggande principer i försäkringslagstiftningen. Medel skulle föras över från en kategori försäkringsstagare till en annan inom en verksamhet som ska kännetecknas av ömsesidighet och av att den enskildes ersättning ska motsvara bidraget till bolagets samlade tillgångar.

Den bakomliggande konflikten mellan två lagkomplex mer antyds än beskrivs och analyseras i promemorian, även om den indikerar att bolagens och Finansinspektionens tillämpning av nuvarande regler är korrekt. Tonvikten läggs i stället på att införa regler med syfte att förhindra engångsbetalningar. Detta motiveras med att sådana avtal inte är förenliga med de krav som enligt promemorian måste ställas för att försäkringen ska få del av de skattemässiga förmåner som ges för P-försäkringar. Dessa ska bara kunna avse avtal med "ett egentligt pensionssyfte. Här förs bl.a. följande resonemang i promemorian (s 14):

Ett väsentligt inslag i ett pensionssyfte är att pensionen är tillförlitlig. Efter pensioneringen är det svårt att kompensera sig för ett inkomstbortfall. Om det finns en risk för att pensionen kan komma att minska bör det inte råda någon som helst oklarhet om vilka riskerna är och vem som bär risken för att detta kan inträffa. Så är t.ex. förhållandet med fondförsäkringar och sådana försäkringar där den icke-garanterade delen motsvarar villkorad återbäring. För försäkringar som inte innehåller dessa element är det dock rimligt att kräva att den påbörjade utbetalade pensionen inte sänks. En rimlig avvägning är att detta krav skall gälla under de inledande fem åren och att detta skall gälla både belopp som har garanterats i försäkringsavtal eller liknande och belopp som beror på återbäring eller annan andel i överskott.

Av citatet framgår att promemorian glider på frågan huruvida det avgörande problemet är "oklarhet" om att pensionens kan sänkas eller det faktum att så är fallet. I det förra fallet är det ett informationsproblem – och då ett av många – när det gäller pensionsförsäkring enligt ömsesidiga principer. Då borde även åtgärderna inriktas på att förbättra informationen. Men i stället är det sakförhållandet som promemorian vill ändra genom att införa ett förbud mot sänkningar av pensionsutbetalningarna.

Förslagens effekter för försäkringstagare och försäkringsbolag

I promemorian beskrivs kravet att pensioner inte sänks när utbetalningar inletts som "rimligt". Grunden för denna bedömning framgår dock inte. I promemorian belyses nämligen varken hur förslagen förhåller sig till annan lagstiftning eller hur de skulle påverka försäkringstagare och försäkringsbolag. Om en sådan analys görs, framstår förslagen som allt annat än rimliga.

En självklar utgångspunkt för analysen är att de pensionsförsäkringar som berörs av förslagen tillhandahålls av bolag som verkar enligt ömsesidiga principer, där spararna tillför allt kapital. Garantier till vissa medlemmar i kollektivet kan således bara ställas ut av andra medlemmar i samma kollektiv. Fortsätter utbetalningarna trots att tillgångarnas värde minskat, urholkas med nödvändighet värdet på ännu icke pensionerade sparares fordringar. Det sker således en överföring till dem som börjat kvittera ut pension från övriga sparare.

Enligt försäkringslagstiftningen är sådana överföringar inte tillåtna utan över- och underskott ska fördelas med utgångspunkt i det sparande som var och en bidragit med. Det är med stöd av denna princip (kallad kontributionsprincipen) som bolagen beslutat att dra ner pensionsutbetalningar. På samma grund har dessa beslut sanktionerats av Finansinspektionen.

Dessa principer berörs inte av de remitterade förslagen, som inte innefattar ändringar av försäkringsrörelselagen. Därav följer att om förslagen till ändring i inkomstskattelagen genomförs, kan det uppstå situationer där skattereglerna tvingar ett försäkringsbolag att agera på ett sätt som står i strid med försäkringsrörelselagen. I så fall måste Finansinspektionen ingripa och förelägga bolaget att ändra sitt beslut. Förslagen kan alltså försätta bolagen och Finansinspektionen i en omöjlig situation.

Ett konsistent lagförslag måste således omfatta genomgripande ändringar i försäkringsrörelselagen. Innan ett sådant beslut fattas måste emellertid de intressen som står mot varandra analyseras. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning är kontributionsprincipen en grundläggande förutsättning för att nå en rimlig fördelning av överskott (och underskott) i livbolag som verkar enligt ömsesidiga principer. Motivet att upprätthålla gränsdragningen mellan skattegynnade och annat pensionssparande har inte alls samma tyngd (se vidare nedan).

I och med att de nya reglerna föreslås gälla för avtal där utbetalningarna börjar efter den 1 januari 2007 ändrar lagförslagen förutsättningarna även för redan ingångna försäkringsavtal. Genom att riskerna omfördelas mellan olika grupper försäkringstagare ändras förutsättningarna för försäkringsavtalen även om det inte uppstår ett underskott. De finansiella omplaceringar som krävs för att hantera garantin, i riktning mot tillgångar med lägre risk, torde t.ex. vara till nackdel för de yngre spararna i kollektivet.

Riksgäldskontoret anser att det är anmärkningsvärt att ett lagförslag med så tydliga retroaktiva effekter presenteras utan tydlig analys och motivering. Vi stöder vår bedömning på de principer som redovisas av Finansdepartementet i Promemoria om flytträtt för pensionssparande (s. 29), där lagstiftning med retroaktiv verkan på ett näraliggande område avvisas, bl.a. med hänvisning till förarbetena till regeringsformen.

Mot denna bakgrund anser Riksgäldskontoret att förslagen får följder som inte står i rimlig proportion till det syfte som eftersträvas. Alltså bör förslagen inte genomföras.

Om skattebehandlingen av pensionsförsäkringar

Riksgäldskontoret avvisar således bestämt tanken att lösa den latent konflikten mellan skattereglerna och försäkringsrörelsereglerna genom att överge kontributionsprincipen. Om nuvarande regler uppfattas som problematiska, bör i stället ändringar i skattebehandlingen av pensionsförsäkringar aktualiseras.

Vår utgångspunkt är att ambitionen att i skattelagstiftningen sortera fram sparformer med specifika syften och subventionera dessa är missriktad. Det leder till inläsningar av sparandet, utan några påvisbara effekter på det totala sparandet. Systemet gynnar dessutom de bolag som har förmånen att erbjuda skattesubventionerat sparande.

I promemorian hävdas att en förutsättning för att en sparform ska gynnas skattemässigt är att den har "ett egentligt pensionssyfte". Detta sägs förutsetta förutsebara eller t.o.m. konstanta utbetalningar. Riksgäldskontoret konstaterar att detta stämmer illa med reglerna för fondförsäkring och individuellt pensionssparande. I båda dessa system är det möjligt att spara skattegynnade i former som tillåter högt risktagande och därmed inte alls behöver bidra till en trygg pension. Icke desto mindre särbehandlas dessa skattemässigt på samma sätt som traditionella P-försäkringar. Dessutom kan ett sparande ha ett väsentligt värde under pensionstiden utan att vara förknippat med utbetalningar som är jämnt fördelade över tiden. Att äga en lågt belånad bostad kan t.ex. vara ett utmärkt pensionssparande. Att inskränka avtalsfriheten på försäkringsområdet (eller ändra förutsättningarna för befintliga försäkringsavtal; jfr ovan) i syfte att jämna ut betalningarna från en viss typ av försäkringar kan därför inte anses motiverat.

Riksgäldskontoret anser att de skattemässiga subventionerna av vissa sparformer bör tas bort. I gengäld kan den generella kapitalbeskattningen sänkas så att den totala beskattningen av sparande är oförändrad. Därigenom förbättras förutsättningarna för spararna att välja sparformer utifrån sina behov, utan hänsyn till snedvridande skatteregler. Det torde även bidra till skärpt konkurrens på sparmarknaden.

Med en enhetlig kapitalbeskattning bortfaller de problem som promemorian söker lösa. Dessutom förbättrar enklare och tydligare skatteregler

genomlysningen av sparandemarknaden och stärker därmed spararens ställning. Försäkringsavtal kan utformas med utgångspunkt i den näringsrättsliga och försäkringsrättsliga regleringen, vars syfte är att tillvarata försäkringstagarnas intressen, utan risk för vare sig målkonflikter eller inkonsistenser i förhållande till skatterätten.

Avslutande kommentarer

Enligt Riksgäldskontorets bedömning har förslagen tillkommit av skatterättsliga skäl. De övriga resonemangen verkar styrda av att de ska motivera en lösning som är på förhand given. Därigenom döljs de målkonflikter som finns mellan skattereglerna och försäkringslagstiftningen. Resultatet har blivit ett förslag som omvandlar en oklarhet i gällande regler till en inkonsistens. Promemorian kan därför inte läggas till grund för lagstiftning.

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning vore det fel att rätta till denna inkonsistens genom att ändra försäkringsrörelselagen. I stället bör skatteförmånerna för vissa sparformer bör tas bort. Försäkringsverksamhet bör styras av regler som tar sikte på att ge ett gott konsumentskydd i kombination med frihet för spararna att välja produkter som passar deras behov. De senaste årens problem i de ömsesidiga livbolagen visar att svårigheterna att hitta rimliga lösningar på t.ex. hanteringen av över- och underskott är stora nog ändå, även utan komplicerande skatteregler.

Till bilden hör att regeringen har tillsatt två utredningar som med uppdrag att se över dessa frågor. Försäkringsföretagsutredningen (dir 2003:125) ska bl.a. granska frågor kring hantering av överskott. Nyligen tillsatte regeringen också en utredning om beskattningen av privat pensionssparande (dir 2004:99). I promemorian redovisas inga skäl för att det inte går att invänta resultaten av dessa utredningars analyser.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I beredningen har även utredaren Gunnar Forsling deltagit.

Thomas Franzén

Lars Hörngren