

Per e-post

Finansdepartementet

Finansmarknadsavdelningen

fi.remissvar@regeringskansliet.sefi.fma.fpm@regeringskansliet.se

Promemorian En paneuropeisk privat pensionsprodukt, Fi2021/03722

Sammanfattning

Riksgäldskontoret (Riksgälden) noterar att den paneuropeiska privata pensionsprodukten (PEPP-produkten) som föreslås införas beskrivs som en produkt för privat pensionssparande. Då lagstiftaren i förarbeten till lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (IGL) och lagen (1999:158) om investerarskydd (ISL) uttryckt att pensionssparande inte bör omfattas av insättningsgarantin och investerarskyddet föreslår Riksgälden att lagstiftaren förtydligar att den paneuropeiska privata pensionsprodukten är ett sådant pensionssparande som är undantaget från att omfattas av insättningsgarantin och investerarskyddet.

Riksgälden har i övrigt inte någon erinran mot förslaget.

Inledning

Genom EU:s förordning om en paneuropeisk privat pensionsprodukt införs en sparprodukt med enhetlig utformning och vissa enhetliga regler som avses distribueras inom unionen under beteckningen paneuropeisk privat pensionsprodukt eller PEPP-produkt. Vissa regelverk, huvudsakligen skatterättsliga, är dock nationella vilket de facto innebär att villkoren för PEPP-produkten inte kommer vara fullt ut harmoniserade.

Riksgälden är bland annat garantimyndighet med ansvar för insättningsgarantin och investerarskyddet.

Insättningsgarantin är ett konsumentskydd för sparande på konto och bidrar till den finansiella stabiliteten genom att minska risken för uttagsanstormningar.

Investerarskyddet är ett skydd för investeringstillgångar som banker och värdepappersbolag hanterar för kunders räkning.

Frågan om huruvida PEPP-produkten bör omfattas av insättningsgarantin och investerarskyddet berörs inte i remissen. Riksgälden anser därför att det uppstår obesvarade

frågor vad gäller PEPP-produktens ställning i förhållande till insättningsgarantin och investerarskyddet.

PEPP-sparinstitut

Den paneuropeiska privata pensionsprodukten kommer, så vitt framgår av remissen, kunna tillhandahållas av så kallade PEPP-sparinstitut som utgörs av kreditinstitut, försäkringsföretag, tjänstepensionsinstitut, värdepappersföretag, fondbolag och AIF-förvaltare.

Banker, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag med tillstånd att ta emot inlåning från allmänheten tillhör insättningsgarantin. Banker, värdepappersinstitut, fondbolag och AIF-förvaltare omfattas av investerarskyddet.

Beroende på hur PEPP-kontot konstrueras skulle därför eventuella likvida medel som, inom ramen för PEPP-kontot, förvaras på konto i bank eller hos ett värdepappersbolag med tillstånd att ta emot inlåning kunna komma att omfattas av insättningsgarantin. Värdepapper inom ett PEPP-sparande som för kunders räkning förvaras av bank eller ett värdepappersbolag skulle också följaktligen kunna komma att omfattas av investerarskyddet.

Pensionssparande och kapitalförsäkringar omfattas inte av insättningsgarantin

Av remissen framgår att PEPP-produkten är tänkt som ett pensionssparande. Som huvudregel omfattas inte pensionssparande på konto av insättningsgarantin. Av förarbetena till IGL (prop. 2008/09:49 s. 12 och prop. 2010/11:109 s. 53) framgår att begreppet insättning inte omfattar inlåning inom ramen för individuellt pensionssparande (IPS), annat pensionssparande eller försäkringssparande. Av SOU 2009:41 s. 297 framgår vidare att traditionell pensionsförsäkring, fondförsäkring (livförsäkring med fondanknytning) och IPS inte ingår i insättningsgarantin.

I Sverige förekommer inget annat pensionssparande i bank än IPS utan pensionssparande sker företrädesvis inom livbolagen. Försäkringsbolag tillhör dock inte insättningsgarantin utan pensionstagarna skyddas istället av solvensregelverket.

Exakt vad som utgör ett pensionssparande finns dock inte tydligt definierat. Att en produkt benämns pensionssparande är inte tillräckligt för att undanta produkten från skydd. Av vad som framgår av förarbeten är det endast pensionsprodukten IPS som tydligt kan identifieras då IPS regleras av lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Förarbetena tar dessutom sin utgångspunkt i svenska förhållanden och svenska pensionsprodukter. Den svenska insättningsgarantin omfattar dock också svenska instituts verksamhet i andra EES-länder. I dessa länder förekommer helt andra sparprodukter, omgärdade av olika nationella regelverk, som i olika utsträckning kan anses vara pensionssparande men som inte motsvarar någon av de produkter som nämns i

förarbetena. Det är därför inte tydligt exakt vad som avses med pensionssparande, särskilt tillämpat på pensionssparliknande sparprodukter i andra länder.

Institut som är anslutna till den svenska insättningsgarantin är enligt 2 § förordningen (2011:834) om insättningsgaranti skyldiga att ansöka om prövning hos Riksgälden ifall ett nytt kontoslag ska införas för att ta emot insättningar.

För att kunna avgöra huruvida en viss sparprodukt som svenska institut lanserat inom sin verksamhet i andra EU-länder, och som ofta styrs av nationell lag, omfattas av insättningsgarantin har Riksgälden därför gjort en tolkning av vilka egenskaper som utgör en pensionsprodukt.

Riksgäldens definition bygger på utgångspunkten att pensionssparande utgörs av uppskjuten lön. Huruvida sparprodukten innehåller inslag av uppskjuten lön är därför den grundläggande ansatsen i bedömningen av om en sparprodukt kan klassas som pension. Uppskjuten lön uppstår då tjänsteinkomster inte tas upp till inkomstbeskattning. På kontonivå uppnås detta då insättningar av obeskattade medel tillåts, vanligen genom att insättningen ger rätt till avdrag inom inkomstslaget inkomst av tjänst. Ett konto kan därför sägas innehålla uppskjuten lön (pension) om insättningen är avdragsgill mot tjänsteinkomst och analogt att utbetalningar beskattas som inkomst av tjänst.

PEPP-produkten, även om den benämns som ett pensionssparande i remissen, föreslås skattetekniskt bli ett schablonbeskattat sparande på samma vis som en kapitalförsäkring eller ett investeringssparkonto (ISK) utan avdragsrätt mot inkomst av tjänst.

Kapitalförsäkringar är en produkt som uteslutande tillhandahålls av försäkringsbolag, vilka inte tillhör insättningsgarantin. Därutöver är kapitalförsäkringar till sin konstruktion indirekta, vilket innebär att försäkringsbolaget är den faktiska ägaren till tillgångarna i försäkringen även under den omständighet att försäkringstagaren erhållit dispositionsrätt över försäkringens tillgångar. Kapitalförsäkringar omfattas, med anledning av ovan, inte av insättningsgarantin eller investerarskyddet.

Riksgälden kan dock konstatera att det också inom bank förekommer schablonbeskattade sparprodukter. Investeringsparkontot (lagen [2011:1268] om investeringssparkonto) är ur många hänseenden, särskilt skattetekniskt, mycket likt en kapitalförsäkring. Till skillnad från en kapitalförsäkring medför dock det faktum att ISK-kontot tillhandahålls av en bank och att tillgångarna ägs direkt av kontohavaren att såväl insatta medel som värdepapper omfattas insättningsgarantin och investerarskyddet.

Det är oklart hur PEPP-produkter ska betraktas sett ur ett insättningsgaranti- och investerarskyddsperspektiv

PEPP-sparande är en helt ny produkt. PEPP-produkten benämns pensionssparande i remissen men motsvarar inte någon beskrivning av pensionssparanden i de förarbeten som finns till insättningsgaranti- eller investerarskyddslagen. Produkten uppfyller inte heller Riksgäldens allmänna tolkning av vad som utgör pension. Riksgälden kan inte se att PEPP-

produkten på de grunderna skulle vara undantagen från att kunna omfattas av insättningsgarantin eller investerarskyddet.

Givet detta, i kombination med att banker och värdepappersbolag som tillhör insättningsgarantin och investerarskyddet kan vara PEPP-institut, skulle hela eller delar av produkten kunna komma att omfattas av insättningsgarantin och investerarskyddet beroende på hur produkten konstrueras.

Enligt förslaget ska en PEPP-produkt kunna porteras över nationsgränser genom olika nationella underkonton. Varje underkonto omfattas av ett eget nationellt regelverk.

Då regelverken är nationella kan det inträffa att man i ett land utformar reglerna så att kontot omfattas av insättningsgarantin och investerarskyddet medan andra nationella regler utformas på så vis att underkontot inte omfattas. Samma PEPP skulle därmed kunna ha vissa underkonton som omfattas av garantin och skyddet och andra som inte omfattas. Förvirringen runt ett PEPP som på samma gång och till olika delar både omfattas och inte omfattas vore olycklig.

Då samtliga PEPP-sparinstitut inte kan tillhöra insättningsgarantin och investerarskyddet kan den situation också uppstå att huruvida en PEPP-produkt omfattas av insättningsgarantin eller investerarskyddet beror på vem som är PEPP-sparinstitut. Två identiskt utformade PEPP-produkter skulle följaktligen kunna behandlas olika ur ett garantiperspektiv beroende på om PEPP-sparinstitut är en bank eller ett försäkringsbolag.

Regeringen bör förtydliga att PEPP-produkter inte omfattas av insättningsgarantin eller investerarskyddet

Med anledning av vad som beskrivits ovan föreslår Riksgälden därför att lagstiftaren, förtydligar att PEPP-produkten undantas från att omfattas av insättningsgarantin och investerarskyddet på samma sätt som tidigare gjorts för IPS.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av garantisystemansvarig Mats Ekstrand.

Karolina Ekholm, beslutande

Mats Ekstrand, föredragande