

## *Utredning för att öka förutsebarheten kring beskattningen av kapitalförsäkringar samt motverka skatteundandragande med sådana*

### **Sammanfattning**

Skatteverket föreslår att det inom Finansdepartementet eller inom ramen för en statlig offentlig utredning genomförs en översyn av beskattningen av kapitalförsäkringar. Syftet med en sådan översyn är att utreda hur beskattningen av kapitalförsäkringar kan bli mer förutsebar och hur det kan säkerställas att kapitalförsäkringar inte ska kunna utnyttjas i skatteundandragande syfte.

Det finns inte något lagreglerat hinder mot att placera andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar i en kapitalförsäkring. Detta innebär att om försäkringsföretaget tillåter en sådan placering kan tillgångar som medför en beskattning i inkomstslaget tjänst eller näringsverksamhet om de ägs direkt av försäkringstagaren, placeras i en kapitalförsäkring i syfte att undvika sådan beskattning och ersätta den med schablonmässig avkastningsskatt. I vissa fall har dock sådana förfaranden enligt Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ansetts strida mot lagstiftningens syfte vid en tillämpning av skatteflyktslagen (1995:575). Var gränsen går för vad som utgör ”skattemässigt tillåtna” tillgångar i en kapitalförsäkring är oklar i många fall och skapar rättsosäkerhet och bristande förutsebarhet hos såväl de enskilda som det allmänna. Avgörande för vad som är tillåtet eller inte blir i dag en bedömning enligt skatteflyktslagen. Samtidigt finns det en osäkerhet kring när lagen blir tillämplig. De fall av skatteundandragande som Skatteverket upptäcker vid sin granskning men som inte kan anses omfattas av skatteflyktslagen blir därmed svåra att beskatta på annat sätt än med avkastningsskatt. Att det inte finns något lagreglerat hinder mot att placera andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar i en kapitalförsäkring medför även stora värderingsproblem.

En utredning bör bl.a.

- analysera vilka möjligheter det finns att införa bestämmelser som motverkar skatteundandragande och minskar värderingsproblematiken med kapitalförsäkringar,
- överväga och ta ställning till omfattningen av en översyn av beskattningen av kapitalförsäkringar, exempelvis om det finns ett behov att se över den skatterättsliga definitionen av kapitalförsäkring,
- beakta och ta hänsyn till andra regelverk som påverkar användandet av kapitalförsäkringar, exempelvis EU-rätten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## Bakgrund och problembeskrivning

### *Definitionen av kapitalförsäkring och förekomsten av försäkringsrisk*

Kapitalförsäkring definieras i 58 kap. 2 § andra och tredje stycket i inkomstskattelagen (1999:1229), IL. Här anges att en kapitalförsäkring är en livförsäkring som inte är en pensionsförsäkring. Vad som avses med termen livförsäkring framgår dock inte av inkomstskattelagen. Därmed avses den allmänna innebörden av begreppet (jfr prop. 1999/2000:2 del 2 s.16). Begreppet livförsäkring förekommer i såväl försäkringsavtalslagen (2005:104), som försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Kapitalförsäkringar kan delas in i tre kategorier, traditionella försäkringar, fondförsäkringar eller depåförsäkringar. Kännetecknande för depåförsäkringar är att försäkringstagaren själv väljer hur kapitalet i försäkringen ska vara placerat. Det är försäkringsgivaren som sätter upp ramen för vilka tillgångar som försäkringstagaren får placera kapitalet i. För en fondförsäkring är det också försäkringstagaren som väljer hur kapitalet i försäkringen ska placeras. Här är placeringsalternativen begränsade till de fonder som försäkringsgivaren anvisar. För en traditionell försäkring är det i stället försäkringsgivaren som förvaltar försäkringskapitalet kollektivt för försäkringstagarna. Oavsett vilken typ av kapitalförsäkring det är fråga om ägs tillgångarna som försäkringskapitalet är placerat i av försäkringsgivaren, och försäkringstagaren har enbart rätt till värdet enligt försäkringsavtalet.

Enligt svensk försäkringsrörelserätt måste det finnas en försäkringsrisk som täcks genom försäkringsavtalet för att en produkt ska anses utgöra en försäkring. Finns det inte någon försäkringsrisk är avtalet att anse som ett rent sparande. Frågan huruvida tillräcklig försäkringsrisk föreligger för att ett avtal ska utgöra en kapitalförsäkring har prövats av HFD i ett antal avgöranden (se RÅ 1994 not. 20, RÅ 2008 ref. 54, HFD 2015 not. 15 och HFD 2020 not. 2). Av dessa avgöranden framgår att en försäkringsrisk om 1 % av marknadsvärdet på tillgångarna i försäkringen anses tillräcklig medan en försäkringsrisk om 0,1 % inte anses tillräcklig. Vad som utgör lägsta tillräckliga nivå mellan 0,1 % och 1 % för att ett avtal ska anses utgöra en kapitalförsäkring, är ännu inte klarlagt. Den låga nivån på försäkringsrisken medför att sparande i vissa kapitalförsäkringar i praktiken är likt ett sparande på ett investeringssparkonto.

I rapporten ”Skatte- och försäkringsrörelseregler för livförsäkring, Rapport enligt regleringsbrevet 2006 till Finansinspektionen och Skatteverket” (den 27 september 2006, dnr Skatteverket: 131-581639-06/113, dnr Finansinspektionen: 06-2304-000 2006:11) framförde Skatteverket och Finansinspektionen ett gemensamt önskemål om att skattereglerna avseende gränsdragningen mellan försäkringsprodukter och rena sparprodukter ska ses över. Någon sådan översyn har ännu inte gjorts.

### *Beskattningen av kapitalförsäkringar*

Beskattningen av en kapitalförsäkring sker genom avkastningsskatt enligt lagen om avkastningsskatt för pensionsmedel (1990:661), AvPL. Avkastningsskatten ersätter den konventionella beskattningen av tillgångarna, dvs. den löpande kapitalbeskattningen och beskattningen av kapitalvinster. Avkastningsskatten är en schablonbeskattning som utgår från marknadsvärdet av förvaltad kapital och

beräknas på ett visst beräknat skatteunderlag (3 § AvPL). Skattskyldig till avkastningsskatt är bl.a. svenska livförsäkringsföretag, utländska livförsäkringsföretag som bedriver försäkringsrörelse från fast driftställe i Sverige och obegränsat skattskyldiga som under beskattningsåret innehaft en kapitalförsäkring som är meddelad i försäkringsrörelse som inte bedrivs från fast driftställe i Sverige (2 § AvPL).

Ersättningar som betalas ut på grund av en kapitalförsäkring är skattefria (8 kap 14 § IL). Försäkringstagaren eller förmånstagaren, dvs. den person som enligt försäkringsavtalet har rätt till ersättningen, ska därför inte ta upp ersättningen till beskattning. Inte heller ska en kapitalvinst vid avyttring av en kapitalförsäkring tas upp (44 kap. 40 § IL). En motsvarande kapitalförlust får inte dras av (40 kap. 2 § IL).

#### *Placeringsfrihet och aktsambet vid investering av tillgångar i en kapitalförsäkring*

Vid investering i en kapitalförsäkring råder en generell placeringsfrihet för försäkringsföretaget enligt såväl svensk rätt som EU-rätten.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet, det s.k. Solvens II-direktivet råder placeringsfrihet för livförsäkringsföretag. Kapitalförsäkringar är en sådan livförsäkring som omfattas av direktivet, se artikel 2.3 a) i) i den svenska översättningen av direktivet. Av artikel 133.1 framgår att medlemsstaterna inte får föreskriva att försäkrings- och återförsäkringsföretag ska investera i vissa tillgångsslag. Enligt punkt 72 i ingressen till direktivet bör inte heller medlemsstaterna kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretag placera sina tillgångar i särskilda tillgångsslag eftersom ett sådant krav skulle kunna vara oförenligt med den fria rörligheten för kapital mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land enligt artikel 63 i EUF-fördraget.

När ett försäkringsföretag ska investera sina tillgångar ska dock den s.k. aktsamhetsprincipen beaktas (artikel 132 i Solvens II-direktivet samt 6 kap. 1–10 §§ försäkringsrörelselagen, FRL). Det innebär att försäkringsföretagen i princip får investera i de tillgångar de önskar, under förutsättning att företaget kan visa att de förstår de aktuella riskerna och att de har adekvata system och kontroller för att ta hand om dessa risker (jfr prop. 2015/16:9 s. 183). Vilka bestämmelser som gäller för försäkringar där försäkringstagaren bär placeringsrisken, dvs. fond- och depåförsäkringar, framgår av 6 kap. 8 § FRL.

#### *Risken för att kapitalförsäkringar används i skatteundandragande syfte*

Det finns i dag inte några bestämmelser om vilka tillgångar som ur ett beskattningsperspektiv får ingå i en kapitalförsäkring och således finns inte något lagreglerat hinder mot att placera andra tillgångar än marknadsnoterade värdepapper i en kapitalförsäkring. Problemen som Skatteverket har identifierat berör kapitalförsäkringar av kategorin depåförsäkring där försäkringstagaren själv väljer hur kapitalet i försäkringen ska vara placerat, och uppkommer när andra tillgångar än kapitalbeskattade tillgångar tillförs en sådan kapitalförsäkring. I dessa fall kommer avkastningsskatten att ersätta en beskattning som rätteligen skulle ske som inkomst av tjänst eller inkomst av näringsverksamhet om tillgången ägdes direkt av försäkringstagaren. Så är exempelvis fallet avseende tillgångar där

avkastningen ska vara föremål för beskattning enligt reglerna i 57 kap. IL. Om försäkringsföretaget tillåter en sådan placering kan detta utnyttjas i syfte att undvika beskattning enligt dessa regler. I HFD 2010 ref. 51 fann dock HFD att ett sådant förfarande där beskattning enligt 57 kap. IL uteblev i den aktuella situationen, stred mot lagstiftningens syfte och att skatteflyktslagen var tillämplig.

Var gränsen går för vad som utgör ”skattemässigt tillåtna” tillgångar i en kapitalförsäkring är oklar och skapar stor rättsosäkerhet och bristande förutsebarhet hos såväl de enskilda som det allmänna. Avgörande för vad som är tillåtet eller inte blir i dag en bedömning enligt skatteflyktslagen. Samtidigt finns det en osäkerhet kring när lagen blir tillämplig. De fall av skatteundandragande som Skatteverket upptäcker vid sin granskning men som inte kan anses omfattas av skatteflyktslagen blir därmed svåra att beskatta på annat sätt än med avkastningsskatt.

Skatteundandragande med hjälp av kapitalförsäkringar, och särskilt vid placering av andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar, har pågått länge och Skatteverket har under årens lopp drivit processer mot detta. En gemensam nämnare i processerna är att de aktuella kapitalförsäkringarna har varit utländska. Under senare tid har dock även svenska aktörer börjat tillhandahålla kapitalförsäkringar där placering av andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar är tillåtet. Motsvarande skatteundandragande kan alltså ske med en svensk kapitalförsäkring.

En jämförelse kan här göras med reglerna om investeringssparkonto som inte tillåter placering av andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar på ett sådant konto (6 § lag [2011:1268] om investeringssparkonto). Med hänsyn till den utveckling som har skett på försäkringsmarknaden exempelvis avseende den låga försäkringsrisk som nu accepteras för att det ska röra sig om en livförsäkring och den ordning att försäkringstagaren i större utsträckning själv bestämmer över och tar den finansiella risken för placeringarna i en kapitalförsäkring, uppkommer fråga om det är motiverat att det föreligger sådana skillnader i den skatterättsliga regleringen mellan sparande på ett investeringssparkonto respektive sparande i en kapitalförsäkring.

#### *Värderingsproblematik*

Eftersom tillgångar som inte är marknadsnoterade kan placeras i en kapitalförsäkring och eftersom transaktioner med en kapitalförsäkring ska ske till marknadsvärden uppkommer stora värderingsproblem när sådana tillgångar tillförs en kapitalförsäkring. Värderingsproblemen avser såväl införsäljningen av tillgången som den löpande värderingen av tillgångarna i försäkringen för beräkning av underlaget för avkastningsskatt. Dessa värderingsproblem uppkommer däremot inte när det gäller investeringssparkonton, eftersom det på dessa konton inte är tillåtet att placera andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar.

Skatteverket har även vid sina kontroller uppmärksammat flera fall där tillgångar som inte är marknadsnoterade placeras i försäkringen och värderas lågt, för att sedan kort därefter vid en extern avyttring värderas betydligt högre. Det blir i dessa fall en bevisfråga om införsäljningen har skett till marknadsvärde eller inte, en utredning som är både tids- och resurskrävande.

Att dagens regler skapar stora värderingsproblem för den enskilda, försäkringsgivarna och det allmänna leder till många och dyra processer och medför en bristande förutsebarhet.

#### *Kontrollproblem och bevissvårigheter*

Skatteverket har tagit fram statistik avseende det totala värdet av tillgångar i utländska respektive svenska kapitalförsäkringar under 2022. Värdena för utländska försäkringar är baserade på sökning i informationslagret utifrån CRS-uppgifter där livförsäkringsbolag identifierats bland rapporterande finansiella institut som har mer än en miljard kronor i förvaltad kapital under 2022. När det gäller svenska försäkringar är uppgifterna baserade på redovisat underlag för avkastningsskatt i inkomstdeklarationen.

Mot denna bakgrund uppskattar Skatteverket att det totala värdet på tillgångar som svenska fysiska personer och svenska bolag har i utländska kapitalförsäkringar uppgår till 235 miljarder kronor. I svenska kapitalförsäkringar uppgår summan till ca 950 miljarder kronor.

Kapitalförsäkringar har av Skatteverket identifierats som ett riskområde vad gäller skatteundandragande på grund av att det finns en hög risk för fel och fusk. Skatteverket har därför under flera års tid prioriterat kontrollen av kapitalförsäkringar. Den osäkerhet som följer av att det i dag inte finns någon gällande reglering avseende vilka tillgångar som ur ett beskattningsperspektiv får ingå i en kapitalförsäkring och de värderingsproblem som förekommer vid andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar försvårar kontrollen. Utredningarna tar lång tid och det är svårt för Skatteverket att inom tiden för efterbeskattning enligt reglerna i skatteförfarandelagen (2011:1244) bevisa att det föreligger oriktig uppgift. Detta medför även att det inte går att göra en exakt beräkning av skattefelet.

Under åren 2021-2023 har Skatteverkets kontroller av utländska kapitalförsäkringar lett till korrigerad skatt med sammanlagt över 50 miljoner kronor avseende drygt 100 personer. Skattetillägg har tagits ut med över 10 miljoner kronor. Motsvarande siffror för svenska kapitalförsäkringar är sammanlagt 43 miljoner kronor i korrigerad skatt avseende ca 40 personer. Skattetillägg har tagits ut med drygt en miljon kronor.

#### *Ett behov av ökad förutsebarhet och möjligheter att motverka skatteundandragande med kapitalförsäkringar*

Skatteverket har sedan HFDs avgörande i RÅ 2010 ref. 51 i de allra flesta processer tillämpat skatteflyktslagen när andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar har placerats i en kapitalförsäkring. Domstolen har i flera fall gjort samma bedömning som Skatteverket i de processer som Skatteverket fört. Bedömningen har gjorts att ett fastställande av underlag på grundval av förfarandet skulle strida mot lagstiftningens syfte som det framgår av skattebestämmelsernas allmänna utformning och de bestämmelser som är direkt tillämpliga eller har kringgåtts genom förfarandet. Det har således konstaterats att sådan inkomstomvandling vid placering av andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar i kapitalförsäkringar inte är förenlig med inkomstskattelagens allmänna utformning, syftet bakom

tillämpliga bestämmelser för beskattningen av kapitalförsäkringar eller de aktuella bestämmelser som kringgåts.

Som framgår ovan är det dock inte alltid möjligt att tillämpa skatteflyktslagen på de förfaranden som Skatteverket uppmärksammat och där kapitalförsäkringar utnyttjas i syfte att undvika konventionell beskattning av andra inkomster än rena kapitalinkomster. Så kan exempelvis vara fallet om det framgår att skatteförmånen är det övervägande skälet för förfarandet men det inte går att bevisa att förfarandet strider mot lagstiftningens syfte. Möjligheten att med hjälp av en kapitalförsäkring kunna omvandla inkomster från ett skatteslag till ett annat på ett sätt som medför att den skattskyldige undviker beskattning enligt gällande regler kan dock inte anses ingå i ett rättvist skattesystem.

Avsaknaden av skatterättsliga bestämmelser och oklarheten kring var gränsen går för ”skattemässigt tillåtna” tillgångar skapar rättsosäkerhet hos såväl de enskilda som det allmänna. För en ökad förutsebarhet finns det anledning att överväga ny lagstiftning som tydliggör rättsläget och underlättar en bedömning av de skatterättsliga konsekvenserna vid placering av tillgångar i en kapitalförsäkring för såväl den enskilde som det allmänna.

Sådan ny lagstiftning bör även sträva efter att minska de värderingsproblem som i dag förekommer när andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar placeras i en kapitalförsäkring i syfte att öka förutsebarheten ytterligare.

Mot denna bakgrund finns det enligt Skatteverkets uppfattning ett stort behov av att de svenska reglerna för beskattning av kapitalförsäkringar ses över i syfte att öka förutsebarheten kring beskattningen av kapitalförsäkringar samt motverka att kapitalförsäkringar används i skatteundrandragande syfte.

## **En översyn kräver vissa principiella ställningstaganden**

*Möjligheter att införa nya bestämmelser som ökar förutsebarheten och motverkar att kapitalförsäkringar utnyttjas i skatteundrandragande syfte*

För att avgöra hur reglerna för beskattningen av kapitalförsäkringar bör utformas finns det anledning att ta ställning till vissa principiella överväganden i förhållande till den ordning som gäller i dag.

Dessa överväganden avser exempelvis frågeställningar avseende

- vilka möjligheter det finns att införa nya bestämmelser som i större utsträckning ökar förutsebarheten vid beskattningen av kapitalförsäkringar, samt motverkar skatteundrandragande med kapitalförsäkringar, och
- i vilken utsträckning förändringar kan genomföras på ett sätt som motverkar skatteundrandragande men som inte påverkar möjligheterna i övrigt för ett sparande i en kapitalförsäkring.

*Omfattningen av en översyn och hänsyn till andra regelverk och förhållanden som påverkar kapitalförsäkringen*

När frågan om beskattningen av och motverkande av skatteundrandragande med kapitalförsäkringar utreds bör hänsyn tas till andra regelverk som påverkar

användandet av kapitalförsäkringar i form av livförsäkringar, exempelvis försäkringsrättslig lagstiftning och EU-rätten.

Hänsyn bör också tas till den utveckling som har skett på försäkringsmarknaden exempelvis avseende den låga försäkringsrisk som nu godtas i praxis för att det ska röra sig om en livförsäkring och den ordning att försäkringstagaren i större utsträckning själv bestämmer över och står risken för placeringarna, och hur detta förhåller sig till och påverkar beskattningen av kapitalförsäkringar (jfr von Bahr i SvskT 6-7/2020 s. 392 och 293). Här bör även en jämförelse göras i förhållande till reglerna om investeringssparkonto.

En översyn bör därför exempelvis även omfatta överväganden

- i förhållande till försäkringsrättslig lagstiftning och andra regelverk som påverkar användandet av kapitalförsäkringar, exempelvis EU-rätten,
- avseende om det finns ett behov av en större översyn av beskattningen av kapitalförsäkringar, exempelvis avseende den skatterättsliga definitionen av kapitalförsäkring i förhållande till den utveckling som skett på försäkringsmarknaden avseende risk och ansvar,
- avseende den nuvarande gränsdragningen mellan försäkringsprodukt och sparandeprodukt vid beskattningen av kapitalförsäkringar, och
- avseende den värderingsproblematik som i dag finns när andra tillgångar än marknadsnoterade tillgångar placeras i en kapitalförsäkring.

Frågan om gränsdragningen mellan försäkringsprodukt och sparandeprodukt vid beskattningen av kapitalförsäkringar berör ett stort antal olika intressenter. Aktörer med expertkunskap på både försäkring och sparande i olika former behöver bland annat involveras i ett utredningsarbete.

#### *Utformningen av nya bestämmelser*

Av förutsebarhetsskäl finnas det anledning att överväga ett införande av en särskild bestämmelse som riktar sig mot skatteundandragande med kapitalförsäkringar. En sådan särskild bestämmelse kan även fungera mer effektivt i avskräckande syfte än en generell bestämmelse om skatteflykt eller skatteundandragande. Det är dock viktigt att en sådan bestämmelse inte utesluter eller begränsar tillämpningen av skatteflyktslagen.

I detta sammanhang kan det enligt Skatteverkets uppfattning finnas skäl att göra en jämförelse med och analys i förhållande till andra liknande rättssystem som infört regler på området. Flera av våra grannländer inom Norden har exempelvis infört särskilda regler som motverkar skatteundandragande med liknande försäkringsprodukter som kapitalförsäkringar.

En sådan särskild bestämmelse som motverkar skatteundandragande med kapitalförsäkringar kan dock även behöva kompletteras med ytterligare bestämmelser som gör beskattningen mer förutsebar och som underlättar en bedömning av de skatterättsliga konsekvenserna vid placering av tillgångar i en kapitalförsäkring.

En översyn bör därför exempelvis omfatta överväganden avseende

- hur reglerna för beskattningen av kapitalförsäkringar bör utformas för att motverka skatteundandragande,
- om en ändring bör genomföras inom ramen för befintliga regler eller om det finns anledning att överväga särskilda regler för att motverka skatteundandragande med kapitalförsäkringar,
- om det mot bakgrund av utvecklingen på försäkringsmarknaden finns ett behov av en ny skatterättslig definition av kapitalförsäkring och hur den i så fall bör utformas, och
- hur nya bestämmelser bör utformas så att även kontrollen av efterlevnaden underlättas och riskerna för kringgåenden minimeras.

Vid utformningen av ny lagstiftning bör, beroende på vilka regler som föreslås, hänsyn även tas till de tekniska system som används i branschen vilket skulle kunna innebära att det också är nödvändigt att involvera företrädare för aktörerna på marknaden och andra berörda parter.

### **Frågorna bör utredas inom Finansdepartementet eller inom ramen för en offentlig utredning**

Skatteverket har övervägt att utreda frågan internt och därefter hemställa om lagändring hos Finansdepartementet. Bedömningen är dock att en sådan utredning kräver ett flertal principiella ställningstaganden, som inte bör göras av Skatteverket. Frågan om vilka offentligfinansiella effekter eller andra konsekvenser ett förslag till nya bestämmelser kan medföra och hur eventuella kostnader ska finansieras kräver enligt Skatteverket överväganden som lämpligen bör göras utifrån ett mer övergripande perspektiv. Mot denna bakgrund bör frågan utredas inom Finansdepartementet alternativt inom ramen för en statlig offentlig utredning.