

Utredning om livförsäkringsföretagens skattesituation

Skatteverket föreslår att en statlig utredning tillsätts angående beskattningen av livförsäkringsföretag. Utredningen bör belysa effekterna av den nuvarande ordningen och bedöma om fördelningen av skatteunderlaget på en avkastningsbeskattad del och en inkomstbeskattad del ska bestå. Om utredningen kommer fram till att nuvarande ordning bör behållas ska utredningen bedöma vilka övergripande principer som bör vara avgörande för fördelningen av skatteunderlaget. Förslag ska lämnas till nya bestämmelser avseende fördelningen i syfte att säkerställa upprätthållandet av sagda principer. Om utredningen gör bedömningen att fördelningen av skatteunderlaget på en avkastningsbeskattad del och en inkomstbeskattad del bör slopas, ska utredningen lämna förslag på en ny beskattningsmodell för livförsäkringsföretag.

Skatteverkets uppfattning är att det är angeläget att en sådan utredning tillsätts så fort som möjligt. Enligt Skatteverkets mening finns det allvarliga brister i det nuvarande regelverket när det gäller fördelningen av skatteunderlaget på en avkastningsbeskattad del och en inkomstbeskattad del. Bristerna har i huvudsak sitt ursprung i att de principiella grunderna för regelverket inte överensstämmer med hur regelverket faktiskt är utformat och därmed hur det har tillämpats.

Bakgrund

Tjänstepensionsbeskattningsutredningen fick i uppdrag att klargöra hur avgränsningen mellan inkomstbeskattad och avkastningsskattebeskattad verksamhet i livförsäkringsföretag borde vara utformad.¹ Utredningen skulle också bedöma om avgränsningen var utformad och tillämpades på ett ändamålsenligt och fungerande sätt. Om översynen gav anledning till förändring av reglerna skulle förslag på författningsändringar lämnas.

Utredningen lämnade i sitt slutbetänkande en utförlig redogörelse av bakgrund och gällande rätt avseende livförsäkringsföretagens beskattning.² Flera problem med den nuvarande utformningen av bestämmelserna identifierades. Bedömningen blev dock att den tid som utredningen hade till förfogande var för kort för att efterkomma utredningsuppdraget. Frågan var därtill allt för komplex. I stället föreslogs att beskattningen av livförsäkringsföretag skulle ses över inom ramen för ett nytt utredningsuppdrag. Någon ny utredning har inte tillsatts.

Problembeskrivning

Systematiska brister

Skatteverket delar den beskrivning av de systematiska bristerna som framkommer i Tjänstepensionsbeskattningsutredningens betänkande. Bristerna framträder först vid beaktande av

¹ Kommittédirektiv 2012:22, Översyn av regleringen om tjänstepension samt beskattningen av livförsäkringsföretag.

² Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna, SOU 2015:68 s. 345–362.

relativt komplicerade samband, men i det följande beskriver Skatteverket bristerna – såsom myndigheten uppfattar dem – på ett så enkelt och kortfattat sätt som möjligt.

Det samlade skatteuttaget från livförsäkringsföretag består av en avkastningsbeskattad del och en inkomstbeskattad del. Skatterna är baserade på helt olika beräkningsgrunder. Den beskattningsbara inkomsten i den inkomstbeskattade delen följer av en nettovinstberäkning, dvs. intäkter med avdrag för kostnader, och har alltså sin grund i resultaträkningen. Skatteunderlaget för den avkastningsbeskattade delen är i stället värdet vid beskattningsårets ingång av de tillgångar som förvaltas för försäkringstagarnas räkning med avdrag för vissa skulder. Den skatten har alltså sin grund i balansräkningen. En orsak till de problem som uppstår är att de skatter som tas ut använder skilda beskattningsmetoder. De olika metoderna i sig, tillsammans med hur bestämmelserna om fördelningen av skatteunderlaget är formulerade, innebär en risk för att intäkter inte kan hänföras till någon av delarna.

Syftet med beskattningen av vinstutdelande försäkringsföretag i stort synes ha varit – och ska fortfarande vara – att vinst som kan delas ut till aktieägarna ska inkomstbeskattas. Detta följer av principen om att vinster generellt ska vara föremål för ekonomisk dubbelbeskattning, en gång i bolaget som bolagsskatt och en gång när de delas ut till aktieägarna. Tanken med avkastningsskatten är att uppnå en större neutralitet i beskattningen av olika sparformer. Avkastningsskatten, som belastar försäkringstagaren, ersätter inkomstskatten på kapital och tas ut genom en, i förhållande till bolagsskatten, låg schabloniserad skatt på avkastningen på förvaltad kapital. Avsikten är inte att avkastningsskatten ska ersätta inkomstskatten för försäkringsföretagen, dvs. bolagsskatten på vinsten. Som bestämmelserna är utformade blir dock inkomster som har sitt ursprung i, eller på annat sätt är kopplade till, det för försäkringstagarnas räkning förvaltade kapitalet inte inkomstbeskattade, trots att de rent faktiskt hänförs till den vinst som kan delas ut till aktieägarna.

En principiellt viktig fråga i sammanhanget är att beskattningen av finansiella företag som tillhandahåller tjänster för sparande bör vara likartad. Merparten av de försäkringar som meddelas av livförsäkringsföretag torde vara sparprodukter med små eller mycket små försäkringsrisker. Som gränsdragningen är utformad mellan den avkastningsbeskattade delen och den inkomstbeskattade delen undantas hela premien från inkomstskatt, dvs. inte bara sparandet utan även avgifterna för försäkringsverksamheten.³ Som jämförelse kan nämnas den, i förhållande till de vanliga reglerna i inkomstlagen kapital, lägre beskattningen av sparande på investeringssparkonto. Tillgångar på ett sådant konto beskattas med en lägre schabloniserad skatt. De avgifter som kontoinnehavaren betalar till det kontoförande finansiella företaget är dock inte föremål för en lägre skattemässig behandling än övriga inkomster i det finansiella företaget. Slutsatsen är att hänsyn till neutralitets- och konkurrensaspekter inom den finansiella sektorn talar för att den inkomstbeskattade delen av livförsäkringsföretagens verksamhet borde vara större.

Schematiskt kan problematiken beskrivas enligt följande. Livförsäkringsföretagens förvaltning av försäkringstagarnas kapital ger upphov till två former av intäkter, värdetillväxt och övriga

³ Detta dock under förutsättning att premierna inte avser sjuk- och olycksfallsförsäkringar eller grupplivförsäkringar. Inkomster, premier och utgifter hänförliga till sådana försäkringar ska tas upp enligt inkomstskattelagen, se 39 kap. 4 § II.

intäkter. Båda dessa bör beskattas men på olika sätt. Försäringsskapitalets värdetillväxt kommer försäkringstagaren till godo och bör beskattas genom avkastningsskatt. Beskattning av pensionssparande sker då på samma sätt som i ett investeringssparkonto, men med en lägre skattesats. Övriga intäkter kan sägas bestå av överskott som härrör från försäkringsverksamheten och som utgör utdelningsbar vinst för ett vinstutdelande livförsäkringsföretag. Detta överskott kan uppkomma på olika sätt, till exempel genom överskott i administrationen, fondrabatter, biometrisk vinst eller avkastningsdelning. Överskottet i fråga borde beskattas med inkomstskatt eftersom det uppkommer i själva livförsäkringsrörelsen⁴, men är undantaget från inkomstbeskattning eftersom det består av influtna premier eller anses som inkomster hänförliga till tillgångar och skulder som förvaltas för försäkringstagarnas räkning. Eftersom överskottet inte faktiskt tillförs det för försäkringstagarnas räkning förvaltade kapitalet kommer det inte heller att ingå i underlaget för avkastningsskatt, oavsett om det delas ut eller inte.

Till saken hör också att livförsäkringsföretagens möjligheter att faktiskt dela ut vinst till aktieägarna har ökat med tiden. Fler livförsäkringsföretag kan, ömsesidiga eller inte, ge avkastning på satsat kapital till ägare eller finansiärer. Denna utveckling innebär att effekten av de beskrivna bristerna i regelverket när det gäller fördelningen av skatteunderlaget mellan avkastningsskatt och inkomstskatt blir allt större.

Praktiska exempel

I detta avsnitt belyser Skatteverket de ovan berörda systematiska bristerna med några konkreta exempel från verksamheten.

Ett schematiskt exempel på problematiken kan fås genom att bryta ned vinsten i ett livförsäkringsföretag i dess olika beståndsdelar. I ett icke vinstutdelande livförsäkringsföretag som meddelar traditionella försäkringar (dock ej depåförsäkringar) kan ett överskott komma från tre olika källor. För det första uppkommer det överskott i den finansiella verksamheten, dvs. från själva förvaltningen av kapitalet. Den andra källan är om dödligheten i försäringsskollektivet blir högre än beräknat och det är fråga om livfallsförsäkringar. Då uppkommer en så kallad biometrisk vinst genom att utbetalningarna blir mindre än vad som uppskattades när premiernas storlek bestämdes. Den tredje vinstkällan är att omkostnaderna i verksamheten blir lägre än vad som uppskattades vid premieberäkningen.

För fondförsäkringar och depåförsäkringar kan överskott däremot inte uppkomma på grund av finansiell vinst, eftersom försäkringens värde är värdet på de fondandelar som försäkringstagaren har valt. Försäkringstagaren står då risken för en värdenedgång och är den som får del av en eventuell värdeökning. I sådana fall uppkommer vinsten bara genom att till exempel driftkostnaderna blir lägre eller dödligheten högre (vid livfallsförsäkring) än vad som tidigare antagits. Beskrivningen av var vinsten kan uppkomma är relevant även för ett vinstutdelande livförsäkringsföretag, men för dessa har premierna beräknats utifrån antagandet att det ska uppkomma en vinst. Eftersom försäkringsverksamhet i huvudsak finansieras med inbetalda premier kan även dessa sägas bestå av motsvarande komponenter och beräknas

⁴ I den bemärkelsen att inkomsterna inte är hänförliga till avkastning på försäkringstagarnas kapital och inte heller faktiskt tillförs det för försäkringstagarnas räkning förvaltade kapitalet.

utifrån antaganden om ränta, omkostnader och statistiskt uppskattad livslängd. Om syftet bakom avkastningsskatten appliceras på en sådan uppdelning av premien borde den delen som avser försäkringstagarens sparande ligga till grund för avkastningsskatt. Övriga komponenter av premien borde inkomstbeskattas. Enligt gällande rätt är dock hela premiebeloppet undantaget från inkomstskatt.

Ett konkret exempel på effekterna avser inkomster i form av fondrabatter som livförsäkringsföretagen får från de fondförvaltare som företagen anlitar. Rabatterna lämnas i form av återbetalningar av de fondavgifter som förvaltarna har tagit ut ur det förvaltade kapitalet och storleken på återbetalningen är beroende av mängden förvaltningsuppdrag. Om de återbetalade beloppen inte gottskrivs försäkringstagarnas kapital kan inkomsten i princip delas ut till aktieägarna. Högsta Förvaltningsdomstolen (se HFD 2011 ref. 33) har emellertid slagit fast att fondrabatter inte ska beskattas enligt inkomstskattelagen eftersom de får anses hänförliga till tillgångar och skulder som förvaltas för försäkringstagarnas räkning. Domstolen menade att fondandelarna, som förvaltas för försäkringstagarnas räkning, utgjorde en förutsättning för att livförsäkringsföretagen över huvud taget ska få någon fondrabatt. Eftersom fondrabatten ansågs hänförlig till sådana tillgångar, blev den också undantagen från beskattning enligt inkomstskattelagen. Att fondrabatten faktiskt inte tillfördes försäkringstagarna utan i stället livförsäkringsföretaget förändrade inte denna bedömning. Det kan tilläggas att huruvida det kapital som fondrabatten motsvarade i stället omfattades av avkastningsskatten inte var en fråga i målet. Av förutsättningarna framkom att företaget i fråga hade hänfört kapitalet till den avkastningsbeskattade delen av verksamheten. Även Tjänstepensionsbeskattningsutredningen pekade på att en beskattning i enlighet med utgången av HFD 2011 ref. 33 inte ger rimliga beskattningsekvenser.⁵

Ett annat konkret exempel på problematiken avser inkomster i form av s.k. avkastningsdelning i livförsäkringsföretag. Avkastningsdelning innebär att livförsäkringsföretaget i vissa fall behåller en procentuell andel av den avkastning som överstiger en avkastningsränta som är garanterad inom ramen för försäkringsavtalet. Annorlunda uttryckt tillgodogör sig företaget en procentuell andel av den faktiska avkastningen på försäkringstagarens kapital som kan karaktäriseras som en överavkastning. Motsvarande ersättningsmodeller finns också inom t.ex. riskkapitalverksamhet. Avkastning på försäkringstagarens kapital är ju en finansiell vinst och bör med hänvisning till tidigare resonemang bli föremål för avkastningsskatt. Den delen som omfördelas till livförsäkringsverksamheten bör emellertid inkomstbeskattas enligt den principiella grunden att utdelningsbar vinst ska vara föremål för konventionell beskattning. Utgången av HFD 2011 ref. 33 bör rimligen även få till följd att det avkastningsdelade beloppet inte ska tas upp enligt inkomstskattelagen. Detta utgör ytterligare ett exempel på att beskattningen av livförsäkringsföretag inte är neutral i förhållande till andra finansiella företag och att tillämpningen av regelverket medför en risk för att principen om att det inte ska vara möjligt att dela ut obeskattade vinstmedel inte upprätthålls.

Skatteverket anser att det – mot bakgrund av förändringarna i regelverket om vinstutdelning från livförsäkringsföretag – också bör utredas om livförsäkringsaktiebolag som inte är

⁵ SOU 2015:33 s. 364.

vinstutdelande samt ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar kan ha en sådan egen rörelse som ska inkomstbeskattas. Utredningen bör även titta på undantaget i 39 kap. 4 § inkomstskattelagen. Det bör därvid säkerställas att samtliga försäkringsprodukter med en risknivå motsvarande sådana sjuk- och olycksfallsförsäkringar som nämns i paragrafen, undantas och i stället beskattas enligt reglerna för skadeförsäkringsföretag. Det bör också noteras att den nya företagsformen tjänstepensionsföretag också ska beskattas enligt de regler som gäller för livförsäkringsföretag.⁶

Ett tredje exempel på brister i regelverket är den skattemässiga behandlingen av s.k. mottagen återförsäkring. Mottagen återförsäkring är betalningar som inflyter när ett livförsäkringsföretag återförsäkrar andra livförsäkringsföretags verksamhet. Ett livförsäkringsföretag får alltså ersättning för att ta över risk från ett annat livförsäkringsföretag. Vanligtvis återförsäkras livförsäkringsprodukter med ett stort inslag av risk, t.ex. sjuk- och olycksfallsförsäkringar. Skatterättsnämnden har i ett nyligen meddelat förhandsbesked⁷ avseende sådana försäkringar bedömt huruvida mottagen återförsäkring ska beskattas enligt inkomstskattelagen eller med avkastningsskatt. Nämnden framhåller att det inte är klart hur bestämmelserna i inkomstskattelagen ska tolkas, men kommer efter en samlad bedömning fram till att inkomster från återförsäkring inte ska tas upp enligt den lagen. Skatteverket har överklagat förhandsbeskedet till HFD. Skatteverket anser att det bör klargöras hur inkomster från återförsäkring bör behandlas principiellt.

Effekter av problemen

Skatteverket lämnar i denna promemoria inget förslag till lösning på de systematiska brister som beskrivits. Det är därför inte möjligt att upprätta en konsekvensanalys i traditionell mening. Skatteverket har dock försökt att ta fram uppgift om storleken på de betalningar som avses, för att åskådliggöra den beloppsmässiga betydelsen av bristerna.

För att få en uppfattning om omfattningen av livförsäkringsbranschens storlek kan det konstateras att livförsäkringsföretagen, enligt Svensk Försäkrings sammanställning av statistik⁸ från de årsrapporter som företagen lämnat in till Finansinspektionen, hade placeringstillgångar om nästan 4 000 miljarder kronor år 2017. Av denna summa uppskattar Skatteverket att en dryg tredjedel (drygt 1 400 miljarder kronor) förvaltas av vinstutdelande livförsäkringsföretag. Samma år var summan av premieinbetalningarna till livförsäkringsföretagen ungefär 118 miljarder kronor, av vilka drygt 10 miljarder kronor (9 procent) utgjordes av inbetalningar till vinstutdelande livförsäkringsföretag.

Det är svårt att exakt uppskatta hur stora skattemässiga effekter som de nu beskrivna systematiska bristerna föranleder. Om en kommande lagstiftning upprätthåller principen om att utdelningsbara vinster ska inkomstbeskattas borde den inkomstbeskattade delen närmast

⁶ Prop. 2018/19:161.

⁷ Skatterättsnämndens förhandsbesked den 26 juni 2019, dnr 7-19/D.

⁸ Svensk Försäkrings årsstatistik 2017, tabell 1a och 4a.

motsvara de vinstutdelande livförsäkringsföretagens resultat.⁹ Summan av dessa överskott uppgick år 2017 till drygt 7 miljarder kronor.

Storleken på de samlade överskotten stämmer också relativt väl överens med Skatteverkets uppfattning att en stor del av de vinstutdelande livförsäkringsföretagens vinster från livförsäkringsverksamheten utgörs av intäkter från fondrabatter. I Tjänstepensionsbeskattningsutredningens betänkande anges att Finansinspektionen har uppskattat intäkterna från fondrabatterna till cirka 5 miljarder kronor årligen.¹⁰ Skatteverket har gjort en egen sammanställning av dessa intäkter i vinstutdelande livförsäkringsföretag för åren 2013–2017. Uppgifterna är huvudsakligen hämtade från företagens årsredovisningar och det kan inte uteslutas att det förekommer motsvarande intäkter i andra företag som inte ingår i sammanställningen. Det kan inte heller uteslutas att någon del faktiskt tillfaller försäkringstagarna och därför inte ska inkomstbeskattas. Av sammanställningen framgår att intäkterna från fondrabatter under den granskade perioden successivt har ökat från ca 3,7 miljarder kronor till ca 6,5 miljarder kronor per år. Denna utveckling motsvarar en genomsnittlig ökning om drygt en halv miljard kronor per år under perioden. Om och i så fall till vilken del fondrabatterna faktiskt har hänförs till det för försäkringstagarnas räkning förvaltade kapitalet framgår dock inte.

När det gäller avkastningsdelningen är omfattningen mer osäker, men Skatteverket uppskattar att den uppgår till mellan 200 och 500 miljoner kronor per år.

Det finns en uppenbar risk att bristerna i dagens regelverk innebär att livförsäkringsföretagen sinsemellan gör olika bedömningar av hur fördelningen av verksamheten mellan en avkastningsbeskattad del och en inkomstbeskattad del ska gå till. Det riskerar i sin tur att leda till bristande neutralitet och sämre konkurrensförhållanden inom branschen. När de nya tjänstepensionsföretagen nu föreslås beskattas enligt samma regelverk kan effekterna av bristerna i lagstiftningen bli ännu större, eftersom tjänstepensionsföretagen enligt förslaget får meddela fler typer av försäkringar än livförsäkringsföretagen.

I övrigt finns det risk för att skillnaden i beskattningen av livförsäkringsföretag jämfört med andra finansiella företag snedvrider konkurrensen på marknaden för sparandeprodukter. Om en viss intäkt beskattas lägre hos vissa aktörer än hos andra påverkas konkurrensförhållandena mellan företagen. Det kan vidare finnas en EU-rättslig problematik i förhållande till statsstödsreglerna om vissa företag behandlas mer gynnsamt än andra som tillhandahåller samma eller likartad produkt. Statsstöd i EU-rättslig mening är när till exempel staten stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Skattelättnader kan vara ett sådant stöd som avses. Stödet måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Dessa krav är dock mycket lågt ställda och är oftast uppfyllda när någon har fått en viss fördel.

⁹ Skatteverkets beräkning utifrån Svensk Försäkrings årsstatistik 2017, tabell 4a.

¹⁰ SOU 2015:33 s. 364.

Skatteverket vill också framhålla att det förhållandet att vissa företag betalar mindre skatt än andra – trots att de bedriver likartad eller samma verksamhet, över tid, kan komma att påverka andra företags vilja att betala skatt.

Det är svårt att prognosticera hur effekterna av en förändrad reglering skulle bli för försäkringstagarna, eftersom en inkomstbeskattning av fondrabatter och avkastningsdelning förmodligen skulle påverka försäkringsavtalens utformning. I den mån försäkringsföretagen kan övervältra en eventuellt ökad skattebörd på försäkringstagarna, exempelvis genom högre premier eller andra avgifter, kan situationen bli mindre fördelaktig för försäkringstagarna än den är i dag.

Skatteverkets bedömning

Skatteverket har övervägt att utreda frågan om fördelningen av livförsäkringsföretagens skatteunderlag internt och därefter hemställa om lagändring hos Finansdepartementet. Myndighetens bedömning är dock att en sådan hantering av frågan är mindre lämplig av flera skäl. Frågan om fördelningen av livförsäkringsföretagens skatteunderlag tar sin utgångspunkt i sådana principiella överväganden av policykaraktär som bör diskuteras i en större krets. Ett annat skäl mot en intern utredning inom Skatteverket är projektets förväntade omfattning. Hänsyn bör inte bara tas till skattereglerna utan också till associationsrättsliga och näringsrättsliga regelverk på området. Livförsäkringsverksamhet bedrivs i olika associationsformer där olika aspekter gör sig gällande. Införandet av den nya företagsformen tjänstepensionsföretag utgör en ytterligare komplexitet. Marknaden på det aktuella området är svår att överblicka och aktörerna är finansiella företag av olika kategorier. Det är fråga om komplicerade och mångfacetterade produkter som måste bedömas korrekt. Vid utformningen av ny lagstiftning bör hänsyn tas till de tekniska system som används i branschen. Det framstår därför som nödvändigt att en utredning om livförsäkringsföretagens framtida skattesituation också inkluderar företrädare för aktörerna på marknaden och andra berörda parter.

Skatteverket gör bedömningen att den mest lämpliga lösningen på de beskrivna bristerna är att det tillsätts en statlig utredning, vilket också var vad Tjänstepensionsbeskattningsutredningen föreslog. En sådan utredning bör få tillräcklig tid på sig för att grundligt utreda frågan och lämna förslag om hur livförsäkringsföretagen (och därmed även de nya tjänstepensionsföretagen) ska beskattas framöver.