

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Attn: Elisabeth Sheikh
103 33 STOCKHOLM

Yttrande

Stockholm 2017-09-26

Nya skatteregler för företagssektorn (Fi2017/02752/S1)

Svensk Försäkring har beretts tillfälle att yttra sig om rubricerad remiss. Svensk Försäkring är medlem i Näringslivets Skattedelegation (NSD) och deltar i delegationens yttrande. I tillägg till det vill Svensk Försäkring anföra följande.

Sammanfattning

Svensk Försäkring välkomnar ambitionen att ersätta de befintliga reglerna om ränteavdragsbegränsning med nya lättillämpade och rättssäkra regler grundade på objektiva omständigheter. Förslaget innebär emellertid att det vid sidan av den nya generella EBIT-/EBITDA-regeln, ska bibehållas en riktad ränteavdragsbegränsningsregel som alltså innehåller subjektiva rekvisit. Svensk Försäkring kan inte stå bakom ett regelverk som leder till fortsatt rättsosäkerhet och ytterligare tillämpningssvårigheter och avstyrker förslaget i denna del.

Det bör enligt Svensk Försäkring inte införas någon tidsgräns för avdrag för kvarstående räntenetton. Här bör särskilt noteras att skador i en försäkringsverksamhet inträffar mer eller mindre slumpmässigt utan koppling till konjunkturcykler.

Svensk Försäkring avstyrker förslagen om en permanent och tillfällig schablonintäkt på säkerhetsreserven. Den i promemorian anförda utgångspunkten om att det ska råda neutralitet mellan periodiseringsfonder och säkerhetsreserven är inte rimlig. Periodiseringsfonder och säkerhetsreserven fyller helt olika funktion och omfattas av olika regelverk. Syftet med säkerhetsreserven är att den ska användas för att täcka upp för kostnader för framtida skador. Syftet med periodiseringsfonder är att utjämna skattemässigt resultat över åren.

Förslaget om generell begränsning av ränteavdrag

Svensk Försäkring anser att förslaget om generell begränsning av ränteavdrag bör justeras i flera delar.

Skattemässig definition av ränta riskerar leda till tillämpningsproblem (8.2)

En skattemässig definition av ränta har tidigare inte funnits. Den föreslagna definitionen av ränta riskerar att leda till tillämpningsproblem och rättsosäkerhet då det kan vara svårt att fastställa vad som är en räntekomponent utöver den ränta som redovisas i redovisningen. Svensk Försäkring efterlyser att det i det vidare beredningsarbetet förtydligas i någon form att god redovisningssed ska utgöra utgångspunkten för bedömningen om vad som utgör en räntekomponent och att eventuella tillkommande räntekomponenter enligt skattedefinitionen, utöver god redovisningssed, tydligt redogörs för.

Avdrag för kvarstående räntenetton (5.2.5)

I promemorian föreslås att avdrag för kvarstående räntenetton ska ske inom sex år efter det beskattningsår då det kvarstående räntenettet uppkom. Begränsningen motiveras med administrativa skäl. Valet av sex år anses vara tillräckligt för att motsvara en konjunkturcykel.

Det finns inte någon given gräns för hur lång en konjunkturcykel är. Till det kommer att försäkringsskador inträffar mer eller mindre slumpmässigt utan att följa någon konjunkturcykel. Det gäller inte minst stora naturkatastrofer som inträffar med en oregelbundenhet som inte nödvändigtvis faller inom ramen för sex år. Det kan i sammanhanget noteras att Finansinspektionen vid beräkning av maxigränsen för säkerhetsreserv använder sig av skadestatistik från 15 års skadematerial för att säkra att storleken på säkerhetsreserven motsvarar riskerna i den verksamhet som företagen bedriver. Det anförda visar att sex år är en alldeles för kort tid.

Såväl OECD:s rekommendationer som EU-direktivet erbjuder en relativt stor frihet för medlemsländerna att själva bestämma hur nationella bestämmelser ska utformas. I Tyskland saknas en bortre tidsgräns.

Svensk Försäkring anser att en tidsgräns på sex år inte fungerar för försäkringsverksamhet. Det framstår dessutom som mycket restriktivt i ett internationellt perspektiv. Svensk Försäkring anser att tidsgränsen bör slopas.

Avdrag för negativt räntenetton i ett annat företag (5.2.6)

I promemorian föreslås att, vid ägarförändringar som innebär att ett företag får ett bestämmande inflytande över ett annat företag, rätten att använda ett kvarstående räntenetton i det sistnämnda företaget ska upphöra.

Att införa ett regelverk motsvarande reglerna i 40 kap. inkomstskattelagen (IL) om tidigare års underskott, anses förutsätta ett komplext regelverk som inte står i proportion till de fördelar som en sådan ordning skulle ha för strukturomvandlingen i näringslivet. Svensk Försäkring anser emellertid att koncerninterna strukturomvandlingar inte bör omfattas av den föreslagna regeln i 24 kap. 29 § IL, vilket torde vara en logisk följd utifrån att förslaget tillåter kvittningsmöjligheter mellan positiva och negativa räntenetton mellan bolag där koncernbidragsrätt föreligger.

Kvarstående räntenetton ska alltså inte i något fall upphöra vid koncernintern omstruktureringar.

Den generella ränteavdragsbegränsningsregeln tillämpas sist (5.2.8)

Det nu aktuella förslaget, med en generell EBIT-/EBITDA-regel ovanpå en riktad ränteavdragsbegränsningsregel, skulle leda till stora tillämpningssvårigheter. Det följer av att den riktade ränteavdragsbegränsningsregeln fortfarande innehåller subjektiva rekvisit, vilket gör det ytterst svårt för företagen, Skatteverket och domstolarna att tillämpa och förutse utfallet av dessa regler.

Den osäkerhet som de riktade ränteavdragsbegränsningarna innebär leder i sin tur till att förutsebarheten i den föreslagna EBIT-/EBITDA-regeln minskar. Företagen kommer exempelvis inte att med säkerhet kunna bedöma storleken på det räntenetto som omfattas av bestämmelserna i denna regel då avdragsrätten för en viss del av ränteutgifterna riskerar att redan ha begränsats genom tillämpning av den riktade ränteavdragsbegränsningsregeln.

Motsvarande oklarheter gör sig också gällande i kvittningssituationer, där företag inom en koncern inte med säkerhet kommer att kunna avgöra hur stor del av ett positivt räntenetto i ett företag som kan kvittas mot ett negativt räntenetto i ett annat företag.

Riktade ränteavdragsbegränsningsregler (7)

Det befintliga regelverket för ränteavdragsbegränsningar är förenat med stora tolknings- och tillämpningsproblem. Avsaknaden av möjligheten att få förhandsbesked innebär att företag inte kan förutse konsekvenserna av olika transaktioner utan riskerar att hamna i tvist med Skatteverket. Det kan ta upp till 10 år innan en sådan skatteprocess slutligen är avgjord.

Utformningen av dagens ränteavdragsbegränsningar har varit föremål för massiv kritik från såväl näringslivet som från lagrådet och EU-kommissionen och nya regler på området torde välkomnas av många intressenter. Promemorians förslag innebär emellertid att det även fortsättningsvis ska finnas riktade ränteavdragsbegränsningar med subjektiva rekvisit.

Svensk Försäkring ifrågasätter såväl behovet som lämpligheten av en riktad ränteavdragsbegränsningsregel. Den generella ränteavdragsbegränsningsregeln som nu föreslås i form av en EBIT-/EBITDA-regeln får i sig anses vara tillräcklig för att uppnå syftet med reglerna. Därutöver föreslås regler för att neutralisera effekterna av hybrida mismatchningar och dessutom finns den redan befintliga lagen (1995:575) mot skatteflykt. Sammantaget måste detta anses vara tillräckligt för att förhindra att den svenska skattebasen eroderas samtidigt som behovet av enkla och förutsebara regler tillgodoses.

Svensk Försäkring kan inte stå bakom ett regelverk som leder till fortsatt rättsosäkerhet och ytterligare tillämpningssvårigheter och avstyrker därför förslaget om en riktad ränteavdragsbegränsningsregel.

En permanent och tillfällig schablonintäkt på säkerhetsreserven (11.3-11.4)

Svensk Försäkring anser att lagstiftningsprocessen brister i de delar som rör säkerhetsreserven. Förslagen som lämnas i promemorian sammanfaller i stora delar med dem som föreslogs av Företagsskattekommittén men trots det bemöts inte de invändningar som lyftes av remissinstanserna på Företagsskattekommitténs förslag i promemorian.

Svensk Försäkring avstyrker förslagen

Svensk Försäkring avstyrker förslagen om en permanent schablonintäkt respektive tillfällig schablonintäkt på säkerhetsreserven mot bakgrund av reservens särskilda syfte och funktion. Syftet med reserven är att skydda försäkringstagarna. Reservan används för att täcka sådana förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömda faktorer, inte för att undkomma skatt eller skjuta upp skatt.

Förslaget om en permanent schablonintäkt på säkerhetsreserven utgår från tesen att det handlar om en skattekredit och att det bör råda neutralitet mellan avsättningar till periodiseringsfond och avsättningar till en säkerhetsreserv. Det är enligt Svensk Försäkring en felaktig utgångspunkt då säkerhetsreserven fyller en helt annan funktion än periodiseringsfonder. Skälen för det utvecklas närmare nedan.

Vad gäller förslaget om en tillfällig schablonintäkt så gäller att oavsett hur beräkningen av den tillfälliga schablonintäkten sker, så görs den med den felaktiga utgångspunkten att det rör sig om en skattekredit och den är förknippad med en osäkerhet då det inte är givet hur den framtida skattemiljön kommer att se ut. Mot den bakgrunden anser Svensk Försäkring att det är mer rimligt att beskattningen av tidigare gjorda avsättningar, liksom i dag, äger rum först vid den tidpunkt då avsättningarna rent faktiskt löses upp.

Slutligen leder förslagen till att kapitalbasen inom Solvens 2 minskar. Skattedelen kommer nämligen att behandlas som en aktuell skattekostnad och skatteskuld, vilket direkt minskar kapitalbasen med motsvarande belopp.

Syftet med säkerhetsreserven

Gemensamt för försäkringsverksamhet i stort är att när kunden (försäkringstagaren) betalar för produkten, dvs. erlägger premien, så vet inte försäkringsföretaget vad det kommer att kosta att tillhandahålla försäkringsskyddet. Skadeutvecklingen kan bli en helt annan än den förväntade. Det förhållandet gör att det måste finnas goda möjligheter att göra reserveringar.

Som ett led i att hantera denna osäkerhet avseende kostnaderna gör försäkringsföretagen avsättningar i redovisningen, s.k. försäkringstekniska avsättningar.

Det finns emellertid en särskild svårighet i att förutsäga framtida skadeutfall och kostnaderna för dessa inom skadeförsäkring, vilket kan leda till stora oförutsedda variationer i årsresultatet. Tydliga exempel på det är extrema händelser som skyfall och skogsbränder. Sådana skador är mycket svåra att förutse både vad gäller antal,

omfattning samt var och när de inträffar. Till det kommer att vissa försäkringshändelser är konjunkturberoende. Det har därför ansetts nödvändigt att ge försäkringsföretagen ytterligare en möjlighet till avsättning till säkerhetsreserv som komplement till de försäkringstekniska avsättningarna. Det visar inte minst det faktum att säkerhetsreserven räknas in i nivå 1 i kapitalbasen inom Solvens 2, reglerna för försäkringsrörelse. Den ska motsvara vad som behövs för en tillfredsställande konsolidering.

Mot den bakgrunden menar Svensk Försäkring att synen på säkerhetsreserven som en skattekredit är felaktig. Genom att ett företag har möjlighet att avsätta vinster till en obeskattad reserv, som kan användas till att täcka tekniska förluster under perioder då skadefallet är onormalt stort, säkerställs att företagen kan uppfylla sina åtaganden gentemot försäkringstagarna även under sådana år. Den maximala avsättningen till säkerhetsreserven regleras i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:8) om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv. Beräkningen av maximal säkerhetsreserv medger en avsättning som är riskmässigt motiverad med hänsyn till variationen i skadefall och avvecklingsresultat inom respektive försäkringsgren.

Genom en ändring i föreskrifterna om försäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv från och med den 1 januari 2016 har den maximala storleken på ett försäkringsföretags säkerhetsreserv tydligare kopplats till företagets verksamhet.¹ Den s.k. självbehållsregeln och koncernregeln togs bort. Finansinspektionens beräkning av maximigränsen bygger på skadestatistik från 15 års skadematerial från samtliga svenska skadeförsäkringsföretag, fördelat på försäkringsgrenar. Syftet med ändringen var att säkra att storleken på säkerhetsreserven motsvarar riskerna i den verksamhet som företagen bedriver och motverka att reserven används till andra syften än de avsedda. Även det talar emot att säkerhetsreserven skulle kunna användas i andra syften än de avsedda.

Felaktiga slutsatser om säkerhetsreservens funktion och effekter av den

I promemorian framförs att förslagen om beskattning av säkerhetsreserven ökar neutraliteten mellan finansiering med avsättningar till periodiseringsfond och öknings av en säkerhetsreserv (s.277 f.). Det framförs även att förslaget om beskattning kan leda till att skadeförsäkringsföretag börjar använda periodiseringsfonden (s. 282). Vidare framförs att det leder till en mer likformig beskattning mellan skadeförsäkringsföretag och icke-skadeförsäkringsföretag då de sistnämnda inte har möjlighet att göra avsättningar till säkerhetsreserven. Slutligen framförs att en beskattning av säkerhetsreserven är rimlig mot bakgrund av att skadeförsäkringsföretagen kommer att få ta del av bolagsskattesänkningen och endast i mindre omfattning kommer att påverkas av den generella ränteavdragsbegränsningen.

Det är inte rimligt att jämföra säkerhetsreserven med periodiseringsfonder. De likheter som finns är begränsade till att ökning av säkerhetsreserv respektive avsättning till periodiseringsfond är avdragsgill, att säkerhetsreserven och periodiseringsfonder klassas som obeskattade reserver från ett redovisnings-

¹ Ändringar i föreskrifter om skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv, Fi Dnr 15-1391.

perspektiv samt att minskning av säkerhetsreserv respektive återföring av periodiseringsfond är skattepliktig. Där slutar likheterna.

Periodiseringsfonder syftar enbart till en skattemässig utjämning mellan åren medan säkerhetsreserven har sitt berättigande helt och hållet i de särskilda, och i delar helt oförutsägbara, förhållanden som gäller för försäkringsverksamhet. Avsättningar till säkerhetsreserven görs inte av skatteskal utan såväl den maximala storleken på säkerhetsreserven som möjligheten till upplösning av säkerhetsreserven är reglerad i Finansinspektionens föreskrifter. Till skillnad från vad som gäller för periodiseringsfonder är reglerna för när säkerhetsreserven ska eller får upplösas mycket restriktiva.

Det är en missuppfattning att säkerhetsreserven skulle ge upphov till en skatte-kredit. Med skatte-kredit torde avses att en inkomst får tas upp senare eller en utgift får dras av tidigare än den företagsekonomiskt riktiga tidpunkten. Avdrag för avsättning till periodiseringsfond är ett typiskt exempel på en sådan disposition som ger upphov till en skatte-kredit eftersom avdragets enda syfte är att inkomster ska tas upp i en senare period. Återföring av säkerhetsreserv sker däremot för att täcka kostnader för uppkomna skador. Kostnaden för skadan är avdragsgill och neutraliserar därför den återförda säkerhetsreserven, dvs. säkerhetsreserven fyller en annan funktion än periodiseringsfonder. Det visar inte minst det faktum att försäkringsföretag gör avsättningar till både säkerhetsreserv och periodiseringsfond.

Av det följer naturligen att någon beskattning av säkerhetsreserven inte bör ske, vare sig en tillfällig eller permanent sådan. Det uppkommer helt enkelt normalt inte något överskott att beskatta på grund av att återföring sker för att täcka utgifter för uppkomna skador.

Att motivera förslaget med att det skulle ge en mer likformig beskattning mellan skadeförsäkringsföretag och icke-skadeförsäkringsföretag ter sig endast rimligt om utgångspunkten är att de två olika typerna av företag konkurrerar med varandra på samma marknad vilket de inte gör. De säljer olika tjänster som är förknippade med olika egenskaper.

En beskattning av säkerhetsreserven kommer enligt promemorian att öka skatteuttaget för skadeförsäkringsföretag med 1 miljard kronor 2018 (0,85 miljarder kronor varaktigt) medan bolagsskattesänkningen innebär en skatte-sänkning med 0,36 miljarder kronor. Skatteuttaget kommer därmed att öka med 0,64 miljarder kronor. Det är inte rimligt att skadeförsäkringsföretagen ska finansiera närmare tio procent av en skattereform som gäller för hela den svenska företagssektorn.

Konsekvenser av en beskattning av säkerhetsreserven

Svensk Försäkring menar att konsekvensanalysen i promemorian har brister. Det konstateras att de ökade kostnader som en beskattning av säkerhetsreserven innebär kan komma att övervältras på skadeförsäkringsföretagens kunder genom högre försäkringspremier (priser), men det utvecklas inte vad det betyder för enskilda individer, företag och för samhället. En konsekvensanalys bör även innehålla effekterna av höjda premier. Hur påverkas exempelvis konsumenternas

och företagens försäkringsskydd och i förlängningen de statliga utgifterna av högre premier?

Försäkringstjänster utgör ett komplement till samhällets skydd, tjänster som ger ekonomisk trygghet för den enskilde i form av hemförsäkring, bilförsäkring och personolycksfallsförsäkring för den händelse att något oväntat inträffar. Det handlar om skydd som antingen saknas inom samhällets ram alternativt skydd som är att betrakta som en förlängning av samhällets skydd. Försäkring är därför ett socialt skydd som har en stor betydelse om t.ex. huset brinner ned eller om en person råkar ut för en sjukdom som i förlängningen påverkar möjligheten att arbeta. Utan försäkring skulle exempelvis personer som vill starta egna företag själva vara helt ansvariga för kostnaderna vid exempelvis en brand, en olycka eller en stöld.

I dagsläget saknar 400 000 personer i Sverige hemförsäkring. Det innebär att de saknar skydd hemma och på resa, rättsskydd, ansvarsskydd och överfallsskydd, dvs. sådana skydd som inte tillgodoses av samhället. Höjda priser på försäkring riskerar att leda till att personer med sämre ekonomi väljer bort försäkring, samtidigt som det är de med små marginaler som har störst behov av ett ekonomiskt skydd vid oförutsedda händelser. Det riskerar i förlängningen att drabba enskilda, företag och samhället i stort, exempelvis genom ökade socialutgifter för kommunerna. Denna typ av effekter förbises helt i konsekvensanalysen.

Slutligen, det är en brist att det inte görs någon känslighetsanalys av vad en höjd statslåneränta innebär för skatteuttaget och de effekter som följer av det. Varje procentenhets höjning av statslåneräntan innebär väsentligt högre skatteutgifter och ännu högre premier.

Tillfällig begränsning av underskottsavdrag för juridiska personer (11.5)

Svensk Försäkring ifrågasätter såväl behovet som lämpligheten av en tillfällig begränsning av underskottsavdrag för juridiska personer.

Det tidigare förslaget från Företagsskattekommittén innebar en inskränkning i rätten till avdrag för underskott från tidigare år som dels motiverades av ett finansieringsbehov och dels av att underskotten uppkommit under en period då det varit möjligt att skapa underskott med hjälp av ränteavdrag. I den nu aktuella promemorian föreslås en tidsbegränsad avdragsrätt för tidigare års underskott. Svensk Försäkring uppfattar att de skäl som anförs för denna begränsning i allt väsentligt överensstämmer med skälen bakom Företagsskattekommitténs förslag. De ränteavdragsbegränsningsregler som trädde ikraft 2013 torde ha inneburit att det inte längre i samma utsträckning kan hävdas att föreliggande skattemässiga underskott har sin grund i främst ränteavdrag. Härtill kommer att en tillfällig begränsning inte heller skulle ta hand om den problematiken utan den skulle endast innebära att skatten tas ut i ett tidigare skede än vad som annars skulle ske.

Eftersom förslaget får anses stå i strid med skatteförmågeprincipen och det synes saknas bärande skäl för införandet av en tillfällig begränsning av underskottsavdrag, avstyrker Svensk Försäkring förslaget i denna del.

Svensk Försäkring

Anna Pettersson Westerberg

Eva Erlandsson