

Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Återföring av avsättning till säkerhetsreserv

April 2015

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Promemorians lagförslag | 4 |
| 2.1 | Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) | 4 |
| 3 | Bakgrund | 5 |
| 4 | Näringsrättslig reglering | 5 |
| 5 | Skatterättslig reglering | 6 |
| 6 | Avsättning till säkerhetsreserv liknar avsättning till periodiseringsfond | 7 |
| 7 | Återföring av avsättning till säkerhetsreserv | 8 |
| 8 | Konsekvensanalys | 10 |
| 8.1 | Offentligfinansiella effekter | 10 |
| 8.2 | Effekter för företagen | 10 |
| 8.3 | Effekter för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna | 10 |
| 9 | Författningskommentar | 11 |
| 9.1 | Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) | 11 |

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås att det införs uttryckliga regler om återföring av avsättning till säkerhetsreserv i skadeförsäkringsföretag enligt 39 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Syftet med förslaget är att klargöra i vilka situationer återföring av avsättning till säkerhetsreserv ska göras.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016 och tillämpas första gången på beskattningsår som börjar efter den 31 december 2015.

2 Promemorians lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska införas en ny paragraf, 39 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 kap.

8 a §

Ett skadeförsäkringsföretag ska återföra avsättning till säkerhetsreserv om

1. företaget upphör att bedriva försäkringsrörelse,

2. skattskyldigheten för näringsverksamheten upphör,

3. näringsverksamheten inte längre ska beskattas i Sverige på grund av ett skatteavtal med en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

4. företaget upplöses genom fusion eller fission och annat inte följer av bestämmelserna i 37 kap.

17 §, eller

5. företaget försätts i konkurs.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2. Bestämmelserna i 39 kap. 8 a § tillämpas första gången på beskattningsår som börjar efter den 31 december 2015.

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

3 Bakgrund

Det saknas uttryckliga regler om återföring av avsättning till säkerhetsreserv i 39 kap. IL. Det finns därför anledning att införa regler som klargör i vilka situationer återföring ska ske utöver vad som gäller för upplösning under normala förhållanden enligt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd, för närvarande FFFS 2013:8 om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv.

4 Näringsrättslig reglering

I försäkringsrörelselagen (2010:2043), förkortad FRL, finns bestämmelser om försäkringsrörelse som drivs av svenska försäkringsföretag.

Med försäkringsföretag avses försäkringsaktiebolag, ömsesidigt försäkringsbolag och försäkringsförening, 1 kap. 3 § FRL. Skadeförsäkringsföretag är enligt 1 kap. 4 § FRL andra försäkringsföretag än livförsäkringsföretag.

Skadeförsäkring avser försäkring för vissa olycksfall, viss sjukdom, landfordon, spårfordon, luftfartyg, fartyg, godstransport, brand och naturkrafter, annan sakskada, motorfordonsansvar, luftfartygsansvar, fartygsansvar, allmän ansvarighet, kredit, borgen, annan förmögenhetsskada, rättsskydd och assistans, 1 kap. 5 § och 2 kap. 11 § första stycket FRL.

Försäkringsrörelse får drivas bara efter tillstånd, 2 kap. 1 § FRL. I 4 kap. FRL finns grundläggande bestämmelser om försäkringsföretags rörelse. Försäkringsrörelse ska drivas med en för rörelsens omfattning och art tillfredsställande soliditet, likviditet och kontroll över försäkringsrisker, placeringsrisker och rörelserisker, så att åtagandena mot försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar kan fullgöras, 4 kap. 1 § FRL. Ett försäkringsföretag får inte driva annan rörelse än försäkringsrörelse och därmed sammanhängande verksamhet, 4 kap. 4 § FRL. Ett försäkringsföretag ska ha sitt huvudkontor i Sverige, 4 kap. 17 § FRL. Det finns inga bestämmelser om säkerhetsreserv i försäkringsrörelselagen.

Reglerna i försäkringsrörelselagen kommer att ändras, eftersom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II-direktivet) i dess lydelse enligt omnibus II-direktivet ska genomföras i svensk rätt. Solvens II-direktivet innebär en reformering av den grundläggande regleringen på EU-nivå av försäkringsföretag. Solvens II-direktivet innehåller bl.a. förändrade kapitalkrav för försäkringsföretagen, tydligare krav på företagsstyrning (riskhantering), förändrade regler för tillsynsprocesserna samt mer omfattande krav på försäkringsföretagens rapportering och offentliggörande av information. I ett utkast till lagrådsremiss, Fi2014/3173, föreslås de nya reglerna träda i kraft den 1 januari 2016.

5 Skatterättslig reglering

Reglerna om säkerhetsreserv gäller för skadeförsäkringsföretag. Med skadeförsäkringsföretag avses även i den skatterättsliga lagstiftningen annat försäkringsföretag än livförsäkringsföretag (39 kap. 2 § andra stycket IL).

Begreppet säkerhetsreserv infördes i den skatterättsliga lagstiftningen den 1 januari 1983 genom SFS 1982:1087, närmare bestämt i anvisningarna till dåvarande 30 § kommunalskattelagen (1928:370). Reglerna fanns dessförinnan i den näringsrättsliga lagstiftningen. Bakgrunden var att Försäkringsrörelseutredningen i ett delbetänkande hade föreslagit att de då s.k. säkerhetstilläggen skulle brytas ut ur försäkringsfonden (sedermera de försäkringstekniska skulderna) för att bilda en egen fond (se Ds E 1980:6 s. 335). Avsättningarna till säkerhetstillägg skulle i princip vara försäkringstekniskt motiverade. Förslaget att bryta ut säkerhetstilläggen och låta dem bilda en egen fond utgjorde, enligt utredningen, ingen saklig ändring utan var endast ett sätt att öppet redovisa dessa säkerhetstillägg (se prop. 1982/83:24 s. 78).

Ett skadeförsäkringsföretag beskattas för sin nettoinkomst beräknad enligt bestämmelserna i inkomstskattelagen. I 39 kap. IL finns särskilda bestämmelser om bl.a. skadeförsäkringsföretagens beskattning. Med säkerhetsreserv avses en reserv för att täcka sådana förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömbara faktorer till den del reserven inte överstiger vad som behövs för en tillfredsställande konsolidering (8 §). Av 6 § följer att en minskning av säkerhetsreserven ska tas upp till beskattning och att en ökning av säkerhetsreserven ska dras av.

Av förarbetena (prop. 1989/90:119 s. 572 ff.) framgår bl.a. följande. Svårigheter att förutse kostnaderna för förväntat skadeutfall har lett till att försäkringsföretagen har fått extra reserveringsmöjligheter genom säkerhetsreserven. Den utgör ett komplement till de försäkringstekniska skulderna och syftar också till att utjämna ett skadeförsäkringsföretags stora resultatvariationer från år till år. Maximal avsättning till säkerhetsreserven avsågs medföra att ett bolag kan ha två svåra förlustår i följd och fortfarande fullgöra sina förpliktelser mot försäkringstagarna.

Regeringen har genom förordningen (2000:1127) om bemyndigande för Finansinspektionen att meddela verkställighetsföreskrifter om säkerhetsreserver i skadeförsäkringsföretag, bemyndigat Finansinspektionen att meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna i 39 kap. 8 § IL. Finansinspektionen har genom FFFS 2013:8 meddelat föreskrifter och allmänna råd om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv. Av föreskrifterna framgår att dessa gäller för skadeförsäkringsföretag som driver skadeförsäkringsrörelse. Den maximala säkerhetsreserven i ett skadeförsäkringsföretag utgörs av det högsta av

- summan av de maximibelopp per försäkringsgren som beräknas på visst sätt,
- 100 prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken, eller
- tre gånger det högsta faktiska självbehållet för enskild risk.

För företag i en koncern som har rätt att lämna eller ta emot koncernbidrag får summan av koncernföretagens säkerhetsreserver högst uppgå till summan av företagens maximala säkerhetsreserver, beräknade för varje enskilt företag.

Om säkerhetsreserven vid redovisningsperiodens ingång är större än det maximala belopp som beräknats vid periodens utgång ska överskjutande belopp upplösas. Om den obligatoriska upplösningen är noll eller mindre än förlusten, får ytterligare en frivillig upplösning göras. För en koncern gäller att om koncernens sammanlagda maximala avsättning är större vid årets ingång än vid årets utgång ska mellanskillnaden upplösas. Upplöst belopp får fördelas fritt mellan koncernföretagen. Nu nämnda bestämmelser gäller för skadeförsäkringsföretag som verkar under normala förhållanden och har ett normalt bestånd.

Om ett försäkringsföretags hela försäkringsbestånd tas över av ett annat försäkringsföretag, ska det överlåtande företaget inte ta upp någon inkomst eller dra av någon utgift på grund av överlåtelsen. Det övertagande företaget inträder i det överlåtande företagets skattemässiga situation (39 kap. 12 § IL). Dessa bestämmelser tillämpas bara om

- det överlåtande företaget omedelbart före överlåtelsen är skattskyldigt för inkomst av åtminstone en del av den överlåtna verksamheten samt inkomsten inte är helt undantagen från beskattning på grund av ett skatteavtal, och
- det övertagande företaget omedelbart efter övertagandet är skattskyldigt för inkomst av sådan verksamhet som det överlåtande företaget beskattats för samt inkomsten inte helt eller delvis är undantagen från beskattning på grund av ett skatteavtal.

Företagsskattekommittén föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 2014:40) att skadeförsäkringsföretagens skattemässiga avsättningar till säkerhetsreserven ska räntebeläggas. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

6 Avsättning till säkerhetsreserv liknar avsättning till periodiseringsfond

En avsättning till säkerhetsreserv liknar i flera avseenden en avsättning till periodiseringsfond. I likhet med avsättningar till periodiseringsfond är avsättningar till säkerhetsreserv begränsade i sin storlek. Ett golv för lägsta tillåtna avsättning finns inte.

Avsättningar till säkerhetsreserv kan lösas upp för att täcka förluster i skadeförsäkringsrörelsens tekniska resultat, jfr 3 kap. 1 § FFFS 2013:8. En del av det tekniska resultatet är kapitalavkastning överförd från finansrörelsen, se bilaga 2 till lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag. Detta innebär att en upplösning av avsättning till säkerhetsreserv inte enbart kan täcka förluster i försäkringsrörelsen, utan även i viss mån kan täcka förluster i skadeförsäkringsföretagets finansrörelse. Såsom nämnts ovan framgår av förarbetena att

säkerhetsreserven delvis syftar till att utjämna skadeförsäkringsföretags stora resultatvariationer från år till år. Även i detta avseende liknar säkerhetsreserven periodiseringsfonderna.

I likhet med periodiseringsfonder innebär vidare avsättningar till säkerhetsreserv att en skattekredit skapas. Den effektiva skatten på skadeförsäkringar som finansieras med säkerhetsreserven sjunker till följd av dessa avsättningar. Till skillnad från andra typer av eget kapital, till exempel aktiekapital eller kvarhållna vinstmedel, består avsättningar till säkerhetsreserven i sin helhet av obeskattade medel, se SOU 2014:40 s. 310 ff.

En skillnad i förhållande till periodiseringsfonderna är att säkerhetsreserven avser att täcka förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömbara faktorer.

7 Återföring av avsättning till säkerhetsreserv

Promemorians förslag: Uttryckliga regler om återföring av avsättning till säkerhetsreserv ska införas.

Avsättning till säkerhetsreserv ska återföras om företaget upphör att bedriva försäkringsrörelse, skattskyldigheten för näringsverksamheten upphör, näringsverksamheten inte längre ska beskattas i Sverige på grund av ett skatteavtal med en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, företaget upplöses genom fusion eller fission och annat inte följer av bestämmelserna i 37 kap. 17 § IL, eller företaget försätts i konkurs.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2016 och tillämpas första gången på beskattningsår som börjar efter den 31 december 2015.

Skälen för promemorians förslag: Såsom framgår av redogörelsen ovan har en avsättning till säkerhetsreserv stora likheter med en avsättning till periodiseringsfond. En skillnad är dock att säkerhetsreserven ska täcka förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömbara faktorer. För periodiseringsfonderna finns uttryckliga lagregler om återföring av avdrag för avsättning till fonderna i 30 kap. 7–10 a §§ IL. Någon motsvarande reglering finns inte för säkerhetsreserven.

I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd finns dock, som ovan nämnts, bestämmelser om upplösning. Dessa medför att avsättningar till säkerhetsreserv återförs i vissa situationer under normala förhållanden. Exempelvis ska överskjutande belopp upplösas om säkerhetsreserven vid redovisningsperiodens ingång är större än det maximala belopp som beräknats vid periodens utgång. Om den obligatoriska upplösningen är noll eller mindre än förlusten, får ytterligare en frivillig upplösning göras.

Det saknas alltså återföringsregler som bl.a. tar sikte på olika situationer när försäkringsrörelsen upphör. Eftersom säkerhetsreserven

utgör en skattekredit bör det säkerställas att denna återförs till beskattning i dessa fall. Även av förutsebarhetsskäl finns anledning att införa uttryckliga återföringsbestämmelser avseende säkerhetsreserven.

Skadeförsäkringsföretag har begränsade möjligheter att bedriva annan näringsverksamhet än försäkringsrörelse. En situation då ett sådant företag kan komma att bedriva näringsverksamhet utan att bedriva försäkringsrörelse är vid en avveckling av företaget. Orsakerna till att ett skadeförsäkringsföretag upphör att bedriva försäkringsrörelse kan naturligtvis vara av varierande slag. Det kan exempelvis ske till följd av en likvidation.

Liksom vad som gäller för avsättning till periodiseringsfond bör avsättning till säkerhetsreserv återföras i händelse av likvidation. Rörelsen kan dock i vissa fall drivas vidare efter att beslutet om likvidation har fattats, vilket innebär att en avsättning till säkerhetsreserv fortfarande kan vara motiverad för att upprätthålla en tillfredsställande konsolidering och för att kunna reglera företagets försäkringsåtaganden.

Om skadeförsäkringsföretaget upphör att bedriva försäkringsrörelse saknar säkerhetsreserven en funktion. Förekomsten av avsättning till säkerhetsreserv bör därför som regel vara kopplad till att företaget har en pågående försäkringsrörelse. Orsaken till att försäkringsrörelsen upphör bör inte ha någon betydelse för tidpunkten för när återföring av avsättning till reserven ska ske. Avsättning till säkerhetsreserv bör därför återföras när försäkringsrörelsen upphör, även om det fortfarande finns annan kvarvarande näringsverksamhet i företaget.

En ny reglering bör vidare, med hänsyn till de likheter som finns mellan en avsättning till periodiseringsfond och en avsättning till säkerhetsreserv, i relevanta delar motsvara reglerna i 30 kap. 8 § IL om återföring av avsättning till periodiseringsfond. Återföring ska därför också ske om skattskyldigheten för näringsverksamheten upphör eller om näringsverksamheten inte längre ska beskattas i Sverige på grund av ett skatteavtal med en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Om ett skadeförsäkringsföretag upplöses genom fusion eller fission upphör företaget att bedriva försäkringsrörelse. För beskattningen av fusioner och fissioner finns särskilda bestämmelser i 37 kap. IL. Vid en kvalificerad fusion eller fission följer av 37 kap. 17 § IL att det överlåtande företaget i fråga om sådan näringsverksamhet som avses i 11 § inte ska ta upp någon inkomst eller dra av någon utgift på grund av fusionen eller fissionen. Företaget ska inte heller beskattas för resultatet för det beskattningsår som avslutas genom att fusionen eller fissionen genomförs (det sista beskattningsåret). Återföring av avsättning till säkerhetsreserv bör därför ske vid fusion och fission om inte annat följer av bestämmelserna i 37 kap. 17 § IL.

Även en konkurs medför att försäkringsrörelsen i ett skadeförsäkringsföretag vid någon tidpunkt upphör. Säkerhetsreserven ska täcka förluster i försäkringsrörelsen. Ett skadeförsäkringsföretag som försätts i konkurs är som regel på obestånd. Reservens funktion kan därmed ifrågasättas efter att företaget försätts i konkurs. Avsättningar till säkerhetsreserv bör därför återföras om skadeförsäkringsföretaget försätts i konkurs.

Ikraftträdande

Lagförslaget i denna promemoria bör träda i kraft den 1 januari 2016 och tillämpas första gången på beskattningsår som börjar efter den 31 december 2015.

Lagförslaget

Förslaget föranleder att en ny paragraf, 39 kap. 8 a § IL, införs.

8 Konsekvensanalys

8.1 Offentligfinansiella effekter

Införandet av återföringsregler syftar i första hand till att förtydliga regelverket och säkerställa att avsett skattetryck kan upprätthållas. De offentligfinansiella effekterna av införandet bedöms i nuläget vara försumbara. Återföringsregler motverkar också risken för att avsättningar till säkerhetsreserv används i syfte att minska företagens skatteinbetalningar.

8.2 Effekter för företagen

Förslaget berör endast skadeförsäkringsföretag i samband med att sådana företag förändrar sin verksamhet genom att upphöra att bedriva försäkringsrörelse, skattskyldigheten för näringsverksamheten upphör, näringsverksamheten inte längre ska beskattas i Sverige på grund av ett skatteavtal med en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, företaget upplöses genom fusion eller fission, eller företaget försätts i konkurs. Totalt finns det ca 200 skadeförsäkringsföretag verksamma i Sverige. Dessa fördelar sig så att knappt en fjärdedel är rikstäckande bolag, knappt 20 procent är lokala bolag, en fjärdedel är captivebolag och en tredjedel är utländska filialer. Förslaget rör alltså ett begränsat antal företag och påverkar dessa bara vid något enstaka tillfälle. Förslaget har vidare till syfte att förtydliga vad som gäller vid förändringar av företagets verksamhet i ovan nämnda situationer. Grunderna för beskattningen av skadeförsäkringsföretagen kvarstår oförändrade. För företag som bedriver sin verksamhet under normala förhållanden har förslaget alltså ingen betydelse. Förslaget bedöms inte påverka företagets administrativa börda.

8.3 Effekter för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Den föreslagna ändringen bedöms inte medföra några merkostnader för Skatteverket. Kostnaderna för den information och utbildning som förändringen av regelverket för med sig bör kunna hanteras inom ramen

för den budget som avser de årligen återkommande nyhetsutbildningarna av verkets personal. Inte heller bedöms förslaget medföra några merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

39 kap.

8 a §

I paragrafen, som är ny, regleras i vilka situationer avsättning till säkerhetsreserv ska återföras.

Återföring av avsättning till säkerhetsreserv ska till en början ske om ett skadeförsäkringsföretag upphör att bedriva försäkringsrörelse (*första punkten*). Denna grund för återföring innebär att återföring ska ske oavsett orsaken till att försäkringsrörelsen upphör, exempelvis i händelse av likvidation. Det är inte tidpunkten för beslutet om likvidation som är avgörande för återföringsskyldigheten, utan när företaget upphör att bedriva försäkringsrörelse. Tidpunkten för när återföring av avsättning ska ske kan alltså variera från fall till fall vid likvidation.

Återföring av avsättning till säkerhetsreserv ska vidare ske om företagets skattskyldighet för näringsverksamheten upphör (*andra punkten*) eller näringsverksamheten inte längre ska beskattas i Sverige på grund av ett skatteavtal med en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (*tredje punkten*).

Om ett skadeförsäkringsföretag upplöses genom fusion eller fission och annat inte följer av bestämmelserna i 37 kap. 17 §, ska återföring av avsättning till säkerhetsreserv också ske (*fjärde punkten*).

Vid en konkurs ska återföring av avsättning till säkerhetsreserv ske när skadeförsäkringsföretaget försätts i konkurs (*femte punkten*), förutsatt att företaget inte dessförinnan upphört att bedriva försäkringsrörelse. I sådant fall gäller att återföring ska ske när försäkringsrörelsen upphör att bedrivas enligt första punkten. Det återförda beloppet bör utgöra en intäkt för konkursgäldenären det beskattningsår under vilket beslutet om konkurs meddelas, jfr prop. 1980/81:68, del A, s. 229.

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd, för närvarande FFFS 2013:8 om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv, innehåller bestämmelser om beräkning av säkerhetsreserv. Dessa bestämmelser medför i vissa fall att säkerhetsreserven ska upplösas under normala förhållanden utöver vad som följer av denna paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Ikraftträdandebestämmelser

Den nya bestämmelsen i 39 kap. 8 a § träder i kraft den 1 januari 2016 (*första punkten*) och tillämpas första gången på beskattningsår som börjar efter den 31 december 2015 (*andra punkten*).