

Finansdepartementet
Fi2023/00559
Fi2023/01114

Yttrande

Stockholm 2023-05-15

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6) och Kompletteringar till delbetänkandet En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6)

Svensk Försäkring tackar för möjligheten att lämna synpunkter på rubricerade delbetänkande och promemoria¹. Vi lämnar inledningsvis övergripande synpunkter på genomförandet av minimibeskattningsdirektivet². I övrigt begränsar sig vårt yttrande till de förslag som direkt eller indirekt berör försäkring.

Svensk Försäkring är medlem i Näringslivets Skattedelegation (NSD) och deltar i delegationens yttrande. Svensk Försäkring ansluter sig även till vad som har förts fram av NSD.

Sammanfattning

- OECD:s modellregler³ och minimibeskattningsdirektivet syftar till att stävja otillbörlig skatteplanering och skatteflykt. Svensk Försäkring bedömer det vara klarlagt att regelverket inte är inriktat mot sådan verksamhet som bedrivs av svenska tjänstepensionsföretag och livförsäkringsföretag.
- Det måste säkerställas att jämförbar verksamhet behandlas lika för tilläggsskatteändamål för att fortsatt skattemässig neutralitet ska råda på tjänstepensions- och livförsäkringsområdet samt att svenska sparare inte drabbas av tilläggsskatten.

¹ Delbetänkandet En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6) (delbetänkandet) och promemorian Kompletteringar till delbetänkandet En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6) (promemorian)

² Rådets direktiv (EU) 2022/2523 av den 14 december 2022 om säkerställande av en global minimiskattenivå för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner i unionen (minimibeskattningsdirektivet)

³ OECD, 2021, Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS (OECD:s modellregler)

- Regelverket måste utformas på ett sådant sätt att det inte finns någon oklarhet om vilka enheter som ska undantas från regelverket för tilläggsskatt.
- Förslaget till lag om tilläggsskatt (lagförslaget) behöver också anpassas till en svensk kontext med beaktande av avkastningsskatten. Att i grunden förändra beskattningen av verksamhet som i dag är föremål för avkastningsskatt kan inte genomföras utan en noggrann konsekvensutredning som beaktar bland annat försäkringstagarnas och andra ersättningsberättigades intressen. Interaktionen mellan avkastningsskatt och tilläggsskatt får varken leda till omotiverad beskattning eller till ojämlig beskattning.
- Det måste klargöras att uppskjutna skatteskulder som avser säkerhetsreserver är att likställa med försäkringsreserver i detta avseende.

Övergripande synpunkter

De remitterade förslagen har sin grund i att begränsa skatteplanering som utnyttjar luckor och brister i skatteregler för att flytta vinster till länder med låg eller ingen skatt. Svensk Försäkring ställer sig i och för sig bakom detta syfte. Det är dock avgörande att de åtgärder som genomförs är proportionerliga, varvid hänsyn bland annat måste tas till den administrativa börda som förslagen innebär för dem som berörs av regleringen. Förslagen måste också leva upp till vissa grundläggande rättssäkerhetsaspekter.

Vid mer omfattande och komplexa författningsförslag, som det nu remitterade regelverket, bör särskilt höga krav ställas på en god beredningsprocess. Det finns därför all anledning att vara mycket kritisk mot hur förhandlingsarbetet bedrivits inom såväl OECD som EU och hur det därefter följande genomförandet har skett nationellt. Berörda företag har varit tvungna att inleda arbetet med att skapa rutiner för efterlevnad av en reglering utan att veta hur den slutligt ska tolkas – eller ens se ut – i Sverige. Det är ytterst beklagligt att det här genomförandet har forcerats fram.

Vidare är förslagen i delbetänkandet och promemorian för omfattande och komplexa för att det – inom givna tidsramar – ska vara möjligt att uppmärksamma, analysera och beskriva alla oklarheter. Utöver de kostnader som omnämns i konsekvensanalyserna kan konstateras att den aktuella beredningsprocessen i sig kan medföra betydande tillkommande kostnader för företagen. Exempelvis är lagförslaget i flera delar så otydligt att det för många företag är svårt att bedöma och därmed förutse om och i sådant fall vilka systemanpassningar som behöver vidtas. För de fall omfattande systemanpassningar behöver initieras krävs därtill en mycket god framförhållning. Om nödvändiga systemanpassningar inte hinner att genomföras i tid, kan uppgifterna till rapporteringen i stället behöva tas fram manuellt, vilket kommer att vara mycket tidskrävande och i vissa fall omöjligt. För vissa företag är det oklart huruvida de över huvud taget kommer att omfattas av lagförslaget, exempelvis som undantagen enhet. Även dessa företag behöver lägga resurser på analys och eventuella nödvändiga systemanpassningar för att kunna hantera en eventuell rapportering.

Utgångspunkten måste vara att så undermåliga regelverk som nu föreslås inte ska drabba skötsamma företag. Lika viktigt är att inte heller försäkringstagare eller andra ersättningsberättigade direkt eller indirekt påverkas genom ökade skatteuttag eller omotiverade kostnader. I detta sammanhang kan det också noteras att det saknas en konsekvensanalys avseende hur förslaget kan påverka sparandemarknaden, såväl i stort som på tjänstepensions- och livförsäkringsmarknaden.

Svensk Försäkring utgår därför från att berörda internationella organ, skattemyndigheter och politiker inser behovet av att i möjligaste mån underlätta för företagen som har att hantera regelverket samt agerar för att anpassa regelverket i situationer där det leder till omotiverade effekter. OECD:s temporära lättnadsregler⁴ är ett steg i rätt riktning, men ytterligare lättnader behövs. Bland annat efterfrågas lättnadsregler som träffar de nationella koncernerna, då de inte omfattas av OECD:s modellregler. Det är också anmärkningsvärt att OECD:s permanenta lättnadsregler ännu inte har presenterats. Minimibeskattningsdirektivet ska, som bekant, vara genomfört per den 1 januari 2024.

Det är nu av yttersta vikt att regeringen verkar för att de omfattande oklarheter som alltjämt råder, såväl nationellt som internationellt, undanröjs.

Skattemässig neutralitet för tjänstepension och annat sparande på livförsäkringsmarknaden

Utgångspunkter

Svensk Försäkrings uppfattning är att alla förändringar i skattelagstiftningen som direkt eller indirekt kan påverka beskattningen av olika typer av sparande behöver vara väl övervägda och noggrant utredda. I annat fall riskerar förändringen att leda till omotiverad eller ojämlig beskattning med följd att vissa aktörer på sparandeområdet kan komma att gynnas framför andra och enskilda sparare riskerar att missgynnas.

Livförsäkringsmarknaden för tjänstepension och annat sparande är särskilt känslig för förändringar i skattelagstiftningen eftersom försäkringssparande och verksamhet avseende sådant sparande är långsiktig till sin karaktär. Det är därför angeläget att företag behandlas på ett skattemässigt neutralt sätt i förhållande till andra företag som bedriver motsvarande verksamhet.

Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden uttalat att den anser att det bör "råda skattemässig neutralitet mellan aktörerna på tjänstepensionsområdet och att tjänstepensionsföretag därför bör beskattas på samma sätt som livförsäkringsföretag"⁵. Svensk Försäkring delar regeringens uppfattning, men önskar för tydlighetens skull framhålla att skattemässig neutralitet självfallet bör råda mellan alla aktörer på livförsäkringsmarknaden, det vill säga även för tjänstepensionsföretagen respektive livförsäkringsföretagen sinsemellan.

⁴ OECD, 2022, Safe Harbours and Penalty Relief: Global Anti-Base Erosion Rules (Pillar Two), OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS

⁵ Prop. 2018/19:161 Skatteregler för tjänstepensionsföretag, s. 1 och 27

Enligt Svensk Försäkrings bedömning riskerar dock lagförslaget leda till att det inte kommer att råda skattemässig neutralitet, vare sig mellan aktörerna på tjänstepensionsområdet eller livförsäkringsområdet i övrigt.

Pensionsenhet

Svensk Försäkring anser att det bör klargöras att det med pensionsenhet exempelvis avses tjänstepensionsföretag enligt lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag (LTF) och livförsäkringsföretag som uppfyller kraven för att omvandlas till tjänstepensionsföretag enligt 2 kap. 5 § LTF.

Svensk Försäkring anser att det kvantitativa kravet om "uteslutande eller så gott som uteslutande" bör vara uppfyllt om verksamheten, som utgörs av att tillhandahålla eller administrera pensionsförmåner och kompletterande eller tillfälliga förmåner, uppgår till minst 90 procent av företagets totala försäkringstekniska avsättningar och eget kapital enligt lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL).

Svensk Försäkring anser att verksamhet som avser "pensionsförmåner och kompletterande eller tillfälliga förmåner till enskilda" bör innefatta tjänstepensionsförsäkringar som kan ingå i en tjänstepensionsverksamhet enligt 1 kap. 4 § LTF samt försäkringar som utgör pensionsförsäkringar enligt 58 kap. 2 § inkomstskattelagen (1999:1229, IL). Svensk Försäkring anser vidare att kravet på tryggnad bör vara likställt med att försäkringarna är säkrade eller skyddade genom nationella bestämmelser.

Svensk Försäkring uppmanar också lagstiftaren att inom ramen för den fortsatta beredningen att pröva vilka kapitalförsäkringar som kan inrymmas i begreppet "pensionsförmåner och kompletterande eller tillfälliga förmåner till enskilda" och om också dessa kan anses som tryggade i lagförslagets mening.

Svensk Försäkring anser att kravet på reglering som pensionsenhet bör ges en vid tolkning och att det för svenskt vidkommande bör innefatta företag som står under Finansinspektionens tillsyn, det vill säga livförsäkringsbolag och tjänstepensionsföretag.

Definitionen av begreppet pensionsenhet

I 2 kap. 36 § i lagförslaget lämnas en definition av begreppet pensionsenhet. Svensk Försäkring anser att förslaget till definition i flera avseenden är otydligt och att det behövs förtydliganden av hur bestämmelsen ska tolkas, inte minst i en svensk kontext och av neutralitetshänsyn. Det är av stor vikt att bestämmelsen är tydlig dels då enheter som utgör pensionsenheter är helt undantagna från lagförslagets tillämpning enligt 1 kap. 7 § 5, dels då enheter som omfattas av lagförslaget kan behöva justera resultatet för pension som tryggas genom överföring till pensionsenhet enligt 3 kap. 18 §.

Såväl OECD:s modellregler som minimibeskattningsdirektivet syftar till att stävja otillbörlig skatteplanering och skatteflykt och bör inte vara inriktade mot sådan verksamhet som bedrivs av svenska tjänstepensionsföretag och livförsäkringsföretag. Svensk Försäkring uppmanar därför inledningsvis lagstiftaren

till att ge definitionen av pensionsenhet en så vid tolkning som möjligt vid det nationella genomförandet, vilket inte bör vara i strid med reglernas syfte.

Av punkt 7 i ingressen till minimibeskattningsdirektivet framgår att avsikten är att undanta vissa enheter på grundval av deras särskilda syfte och ställning, bland dessa pensionsenheter, och att sådana enheter i vissa fall inte alls ska beskattas. Det framgår också att undantaget för pensionsenheter är avsett att omfatta såväl privata som offentliga enheter. Huvudsyftet med att undanta pensionsenheter är att verksamheten framför allt är avsedd att tillgodose ett pensionssyfte.

Författningskommentaren till 2 kap. 36 § hänvisar till definitionen av "pension fund" i OECD:s modellavtal för skatter på inkomst och förmögenhet med tillhörande kommentarer, där det bland annat framgår att det finns en betydande mångfald avseende de juridiska och organisatoriska egenskaperna hos "pension funds" runt om i världen och att definitionen därför behöver vara bred.⁶

I många länder är det vanligt att pensionsförmåner som tillhandahålls av socialförsäkringssystemet kompletteras med förmåner som tillhandahålls av privata företag och organisationer, såsom exempelvis tjänstepensioner, privat pensionssparande samt kompletterande skydd i form av ersättning vid sjukdom eller till efterlevande. Utformningen av de nationella pensionssystemen kan därför skilja sig mycket åt mellan olika länder.

I Sverige tillhandahålls en stor del av dessa kompletterande pensionsförmåner av tjänstepensionsföretag och livförsäkringsföretag. Verksamheten i dessa företag syftar helt eller delvis till att understödja ett pensionssyfte. Verksamhetens särart har också bekräftats av den svenska lagstiftaren bland annat genom att dessa associationsformer omfattas av särskilda skatteregler. Därutöver är både livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag underkastade en omfattande rörelsereglering och tillsyn, allt i syfte att säkerställa verksamheten.

I det följande avses med

- kvalificerande verksamhet: verksamhet som består i att administrera eller tillhandahålla pensionsförmåner och kompletterande eller tillfälliga förmåner till enskilda i staten där enheten är etablerad,
- det kvantitativa kravet: kravet att enhetens verksamhet i staten uteslutande eller så gott som uteslutande ska bestå av kvalificerande verksamhet,
- verksamhetskravet: det kvantitativa kravet i kombination med (kravet på) kvalificerande verksamhet,
- regleringskravet: kravet att enheten är reglerad i staten där den är etablerad, och
- det alternativa tryggandekravet: kravet, för det fall att enheten inte uppfyller regleringskravet, att förmånerna är tryggade.

Begreppet uteslutande eller så gott som uteslutande

Svensk Försäkring anser att det kvantitativa kravet "uteslutande eller så gott som uteslutande" bör kunna tolkas i enlighet med IL, där begreppet motsvarar cirka

⁶ OECD, 2019, Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full version), artikel 3.1 ii), p. 10.9

90–100 procent.⁷ Det kan också noteras att i IL avses med begreppet ringa cirka 5–10 procent.⁸

Som ytterligare stöd för vår uppfattning kan en jämförelse också göras med den kvantitativa bedömning som gjordes i fråga om tjänstepensionsföretag som, enligt 4 kap. 5 § LTF, inte får bedriva annan verksamhet än tjänstepensionsverksamhet, med undantag för just en ringa andel övrig verksamhet (övergångsreglering).⁹ I samband med införandet av LTF konstaterades att en omvandling till tjänstepensionsföretag inte förhindrades av att en ringa andel av företagets samlade åtaganden avsåg annan verksamhet än tjänstepensionsverksamhet.¹⁰ Begreppet "ringa" anses enligt 1 kap. 3 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag (FFFS 2019:21) motsvara fem procent.

Då begreppet pensionsförmåner enligt Svensk Försäkrings uppfattning har en vidare innebörd än begreppet tjänstepension enligt LTF bör det kvantitativa kravet på "uteslutande eller så gott som uteslutande", med stöd av innebörden hos motsvarande begrepp i IL, och därmed verksamhetskravet anses vara uppfyllt om den kvalificerande verksamheten uppgår till minst 90 procent av företagets totala försäkringstekniska avsättningar och eget kapital enligt ÅRFL.¹¹

Pensionsförmåner och kompletterande eller tillfälliga förmåner till enskilda samt kravet på tryggande

Delbetänkandet är otydligt i fråga om vilka försäkringar som kan ingå i den kvalificerande verksamheten. För enheter som inte är reglerade måste dessutom förmånerna vara tryggade enligt 2 kap. 36 § andra stycket i lagförslaget. Av författningskommentaren i delbetänkandet framgår att det ska vara fråga om pensionsförmåner, som på annat sätt än att enheten är reglerad, är tryggade genom nationell rätt. Motsvarande uppfattning lämnas även av OECD som anger att det ska vara fråga om "retirement benefits /.../ [that] are secured or otherwise protected by national regulations".¹²

Svensk Försäkring föreslår att den kvalificerande verksamheten och det alternativa tryggandekravet knyts an till försäkringar som kan tillhandahållas i en tjänstepensionsverksamhet respektive utgör pensionsförsäkringar enligt IL. Härigenom skulle de berörda försäkringarna omfattas av nationella bestämmelser som syftar till att säkerställa ett pensionssyfte och det alternativa tryggandekravet bör därmed vara uppfyllt. Förslaget från Svensk Försäkring innebär att alla försäkringar som kan meddelas enligt 1 kap. 4 § LTF samt alla försäkringar som utgör pensionsförsäkring enligt 58 kap. 2 § IL (oberoende av om de kan meddelas enligt LTF) omfattas av uttrycket "pensionsförmåner och kompletterande eller tillfälliga förmåner till enskilda" och därmed kan inräknas i den kvalificerande verksamheten. Det innebär att ett tjänstepensionsföretag per definition anses

⁷ Prop. 1999/2000:2 Inkomstskattelagen, del 2, s. 498

⁸ ibid

⁹ Punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till LTF

¹⁰ Prop. 2018/19:158 En ny reglering för tjänstepensionsföretag, s. 1 f. och s. 665 f.

¹¹ Jfr 1 kap. 3 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag (FFFS 2019:21)

¹² OECD:s modellregler artikel 10.1, p. 90

uppfylla verksamhetskravet, inkluderat tjänstepensionsföretag som endast tillhandahåller försäkringar som meddelas som tillägg till försäkringar där utbetalningarna är beroende av att en eller flera personer uppnår eller förväntas uppnå en viss ålder.

Detsamma gäller livförsäkringsföretag som bedriver verksamhet som motsvarar sådan verksamhet som kan bedrivas av ett tjänstepensionsföretag. Ett sådant livförsäkringsföretag skulle, utan ytterligare åtgärder rörande verksamheten, kunna omvandla sig till ett tjänstepensionsföretag och bör därmed också kunna anses uppfylla verksamhetskravet i 2 kap. 36 § första stycket i lagförslaget. Uppfyllandet av verksamhetskravet inkluderar därmed sådan verksamhet som enligt de rörelserättsliga reglerna får bedrivas i ett tjänstepensionsföretag men som i praktiken tillhandahålls genom ett livförsäkringsföretag. Bedömningen av om verksamheten är kvalificerande eller inte är därmed oberoende av den valda associationsformen.

Utöver de ovan nämnda exemplen bör ett livförsäkringsföretag som har en verksamhet innehållande tjänstepensionsverksamhet och privat pensionsförsäkring uppfylla verksamhetskravet.

I tillägg till Svensk Försäkrings uppfattning enligt ovan uppmanar vi lagstiftaren att inom ramen för den fortsatta beredningen ta ställning till vilka kapitalförsäkringar som kan ingå i den kvalificerande verksamheten när dessa inte kan meddelas enligt 1 kap. 4 § LTF, och om också dessa försäkringar kan anses som tryggade i lagförslagets mening. För många företag utgör kapitalförsäkringar ett sätt att helt eller delvis tillgodose reella pensionsbehov när tjänstepensionsförsäkringar enligt LTF eller pensionsförsäkringar enligt IL av olika skäl inte kan nyttjas. Tecknande av kapitalförsäkringar fyller därmed en viktig funktion för Sveriges småföretagare. Vidare är det vanligt förekommande bland företag som saknar kollektivavtal att pension upphandlas av livförsäkringsföretag som "ett paket" av pensionsförsäkringar kombinerat med kapitalförsäkringar för att tillgodose pensionsbehovet. Om sådana kapitalförsäkringar som syftar till att säkerställa dessa reella pensionsbehov inte kan inrymmas i den kvalificerande verksamheten, eller att de inte ses som tryggade i lagförslagets mening, riskerar det att leda till en konkurrenssnedvridning mellan olika aktörer på grund av att vissa kundkollektiv riskerar att drabbas av tillkommande kostnader och därmed lägre pensioner, medan andra kundkollektiv inte drabbas.

Reglering som pensionsenhet

Bestämmelsen i 2 kap. 36 § i lagförslaget måste tolkas i ljuset av att en, enligt den föreslagna definitionen, kvalificerande verksamhet kan bedrivas i många olika företag. Mot den bakgrunden, tillsammans med att det i svensk rätt saknas en legal definition av begreppet pensionsenhet, anser Svensk Försäkring att det inte är lämpligt att begränsa kravet på reglering till en viss typ av associationsform.

Enligt OECD innefattar regleringskravet ett krav från staten (eller någon av dess subdivisioner eller lokala myndigheter) att säkerställa att enheten används för

investeringar i syfte att tillhandahålla pensionsförmåner och kompletterande eller tillfälliga förmåner.¹³

Kravet på reglering bör därför tolkas som att det tar sikte på att verksamhet bedrivs under någon form av tillsyn som reglerar förutsättningarna för den bedrivna verksamheten och säkerställer att det finns tillgångar för att tillgodose betalningarna av de framtida pensionsförmånerna eller de kompletterande eller tillfälliga förmånerna. Kravet på reglering bör därmed ges en vid tolkning, och i vart fall inkludera tjänstepensionsföretag och livförsäkringsföretag som både omfattas av särskild rörelse reglering och står under Finansinspektionens tillsyn.

Vissa neutralitets- och gränsdragningsfrågor

Svensk Försäkring anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste säkerställas att jämförbar verksamhet behandlas lika för tilläggsskatteändamål för att fortsatt skattemässig neutralitet ska råda på tjänstepensions- och livförsäkringsområdet.

Svensk Försäkring ser en överhängande risk att lagförslaget leder till att jämförbar verksamhet behandlas olika för tilläggsskatteändamål. En betydande mängd kapital finns i dag placerat hos livförsäkringsföretag i försäkringar som kan meddelas av tjänstepensionsföretag enligt 1 kap. 4 § LTF eller som utgör pensionsförsäkring enligt IL, men där företagen även meddelar annan försäkring (exempelvis andra livförsäkringar för långsiktigt sparande). För det fall sådan annan försäkring inte anses utgöra kvalificerande verksamhet och omfattningen av sådan verksamhet leder till att det kvantitativa kravet inte kan uppfyllas, uppfyller sådana företag inte verksamhetskravet i 2 kap. 36 § i lagförslaget.

Svensk Försäkring bedömer att lagförslaget innebär en risk för att den samlade beskattningen av verksamhet avseende exempelvis pensionsförsäkring kan variera från företag till företag på grund av omfattningen av annan försäkring som företagen meddelar.

I tillägg till Svensk Försäkrings uppfattning enligt ovan uppmanar vi lagstiftaren att inom ramen för den fortsatta beredningen ta ställning till om kvalificerande verksamhet kan undantas från regelverket för tilläggsskatt och vilka liknande frågeställningar som behöver lösas för att säkerställa en fortsatt skattemässig neutralitet på tjänstepensions- och livförsäkringsområdet.

Betydande risk för tilläggsbeskattning av svenska ömsesidiga livbolag

Lagförslaget behöver genomföras på ett genomtänkt sätt för att det inte ska riskera att medföra en påtaglig skattemässig snedvridning på livförsäkringsmarknaden för tjänstepension eller annat långsiktigt sparande.

Den aktuella skattereformen har inte som mål eller syfte att medföra en minimibeskattnings av tjänstepension eller annat långsiktigt sparande som sker av eller till förmån för enskilda. Det framgår bland annat av att fysiska personer inte kan bli skattskyldiga till tilläggsskatt, men också av omständigheten att sådana

¹³ OECD, 2017, Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Condensed Version 2017), artikel 3.1 ii), p. 10.14

enheter som typiskt sett förvaltar kapital åt eller till förmån för enskilda – bland annat vissa investeringsfonder och pensionsenheter – uttryckligen undantas från regelverkets tillämpningsområde.¹⁴

Utformningen av regelverket är dock problematisk för svenska ömsesidiga livbolag¹⁵. De tjänstepensionsförsäkringar och andra livförsäkringar för långsiktigt sparande som svenska ömsesidiga livbolag meddelar avser så gott som uteslutande så kallad traditionell försäkring¹⁶. För sådana försäkringar gör svenska ömsesidiga livbolag förhållandevis begränsade avsättningar till försäkringstekniska avsättningar, vilket medför att det ofta uppstår betydande bokföringsmässiga överskott för dessa bolag. Det överskott som uppstår ansamlas i stället i en konsolideringsfond, som utgör bundet eget kapital. Den slutliga rätten till de ansamlade överskotten anses tillhöra försäkringstagarna¹⁷. Detta återspeglas bland annat i 3 a § tolfte stycket lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel (AvPL) där det anges att tillgångar som svarar mot konsolideringsfonden ska anses förvaltade för försäkringstagarnas räkning.

Att svenska ömsesidiga livbolag genererar bokföringsmässiga överskott, i kombination med att verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring och annan livförsäkring för långsiktigt sparande är föremål för avkastningsskatt, innebär enligt Svensk Försäkrings bedömning en överhängande risk för att svenska ömsesidiga livbolag och därmed försäkringstagarna kan komma att belastas med betydande belopp för tilläggsskatt. Följaktligen riskerar regleringen – om den inte genomförs på ett genomtänkt sätt – att medföra en påtaglig skattemässig snedvridning på livförsäkringsmarknaden för tjänstepension och annat långsiktigt sparande.

Hur kapitalet och avkastningen på detta kapital beskattas är inte en omständighet som är av betydelse för en sparare i dag, då beskattningen inte skiljer sig åt mellan olika försäkringsgivare. Svensk Försäkrings uppfattning är att beskattningen inte heller i framtiden ska vara en sådan omständighet.

Undantagna enheter och investeringsenhet för pensioner

Svensk Försäkrings uppfattning är att lagstiftningen måste utformas på ett sådant sätt att det inte finns någon oklarhet om vilka enheter som ska undantas från regelverket för tilläggsskatt. Detta eftersom definitionen av undantagna enheter kan vara avgörande för om en koncern över huvud taget omfattas av

¹⁴ I lagförslaget undantas även investmentföretag enligt 39 kap. 15 § IL, vilka definitionsmässigt måste ha ett stort antal fysiska personer i sin ägarkrets.

¹⁵ Med svenska ömsesidiga livbolag åsyftas i det följande svenska ömsesidiga livförsäkringsbolag och svenska livförsäkringsaktiebolag som bedrivs enligt ömsesidiga principer och som inte får dela ut vinst. För det fall att inte alla tjänstepensionsföretag ska anses utgöra pensionsenheter enligt 2 kap. 36 § i lagförslaget kan motsvarande frågeställningar aktualiseras även för svenska ömsesidiga tjänstepensionsbolag och svenska tjänstepensionsaktiebolag som bedrivs enligt ömsesidiga principer och som inte får dela ut vinst.

¹⁶ Traditionell försäkring är en sparform där försäkringsbolaget avgör hur kapitalet ska placeras, till skillnad från fondförsäkring och depåförsäkring där det i normalfallet är försäkringstagaren eller den försäkrade som avgör vilka värdepapper kapitalet ska placeras i.

¹⁷ Med försäkringstagarna avses både försäkringstagare och andra ersättningsberättigade. Ett exempel är en arbetsgivare som tecknat pensionsförsäkring för att trygga pensionsutfästelser (försäkringstagaren) till förmån för sina anställda (andra ersättningsberättigade).

rapporteringsskyldighet med mera enligt regelverket och då kostnaderna för att genomföra regelverket förväntas vara betydande.

Inledande kommentarer

Vissa typer av enheter, bland annat pensionsenheter, undantas enligt 1 kap. 7 § i lagförslaget från regelverket för tilläggsskatt. Anledningen till undantaget är att dessa ofta omfattas av särskilda skatteregler och att tillämpning av de globala reglerna om tilläggsskatt skulle kunna motverka det syftet.

I tillägg till de undantagna enheter som omnämns i 1 kap. 7 § i lagförslaget undantas även vissa enheter som ägs av en eller flera undantagna enheter enligt 1 kap. 8 och 9 §§. Syftet med det utökade undantaget är att om en undantagen enhet av regulatoriska eller kommersiella skäl gör en investering eller bedriver en viss typ av verksamhet genom en separat enhet ska denna behandlas på samma sätt som den undantagna enhet som räknas upp i 1 kap. 7 §. Enligt 1 kap. 10 § 1 i lagförslaget gäller dock detta inte om enheten ägs av en investeringsenhet för pensioner.

Investeringsenhet för pensioner

Vad som utgör en investeringsenhet för pensioner definieras i 2 kap. 37 § i lagförslaget. Första ledet av paragrafen avser investeringsverksamhet till förmån för en pensionsenhet och överensstämmer i huvudsak med OECD:s modellregler och minimibeskattningsdirektivet. Andra ledet synes dock i lagförslaget ha fått en annan och snävare innebörd än i de nyss nämnda regelverken då det endast förefaller syfta på investeringsverksamhet. Detta är, enligt Svensk Försäkrings uppfattning, en feltolkning av artikel 3.34 i minimibeskattningsdirektivet där andra ledet omfattar verksamhet som är understödjande ("ancillary") till den reglerade verksamhet som pensionsenheten bedriver i stort. Denna feltolkning är troligen också förklaringen till varför "pensionstjänsteföretag" i minimibeskattningsdirektivet blivit "investeringsenhet för pensioner" i lagförslaget.

Regleringen behöver sättas i en svensk kontext

Gränsdragningen mellan vad som är en undantagen enhet i 1 kap. 8 och 9 §§ i lagförslaget och vad som utgör en sådan investeringsenhet för pensioner, som definieras i 2 kap. 37 § samma lagförslag, behöver tydliggöras då definitionerna delvis är överlappande. Vidare bör dessa regler även sättas i en svensk kontext.

Eftersom det svenska pensionssystemet, där försäkring ofta används för att trygga pensionsåtagande, skiljer sig betydligt från hur pensioner tryggas i utlandet, finns det en risk att formuleringar i OECD:s modellregler och minimibeskattningsdirektivet är svåra att tillämpa och tolka om de utan en grundlig analys genomförs direkt i svensk lagstiftning. Exempel på en investeringsenhet för pensioner i utlandet är sannolikt sådana bolag som förvaltar medel åt pensionsfonder, men som inte själva äger tillgångarna (såsom PGGM och APG i Nederländerna).

Ett svenskt exempel på en "undantagen enhet" enligt 1 kap. 8 § i lagförslaget bör vara ett helägt dotterbolag som äger en fastighet eller flera fastigheter med syfte

att generera avkastning åt moderbolaget, det vill säga pensionsenheten. Om ett helägt dotterbolag (holdingbolag) till en pensionsenhet i sin tur äger ett fastighetsägande bolag bör både holdingbolaget och fastighetsbolagen vara undantagna enheter enligt 1 kap. 8 § (och 1 kap. 10 § 2). Svensk Försäkring grundar denna uppfattning på det faktum att pensionsenheters direkta och indirekta fastighetsinvesteringar är långsiktiga. Holdingbolagets verksamhet måste därför anses bestå i att uteslutande eller så gott som uteslutande inneha tillgångar – aktier i dotterbolag – till förmån för pensionsenheten (1 kap. 8 §) snarare än att uteslutande eller så gott som uteslutande investera medel till förmån för pensionsenheten (2 kap. 37 §). Då svenska pensionsenheter ofta äger och förvärvar fastighetsbolag genom holdingbolag anser Svensk Försäkring att denna tolkning tydligt bör framgå av allmänmotiveringen eller författningskommentaren till lagförslaget.

Frågan är vidare om ett bolag, ägt av en pensionsenhet, med anställda som förvaltar fastigheter åt flera bolag i koncernen i stället riskerar att ses som en investeringsenhet för pensioner och om detta i sin tur innebär att samtliga bolag som ligger under detta bolag inte omfattas av undantaget enligt 1 kap. 10 § 1. En rimlig tolkning av minimibeskattningsdirektivet, och som därmed enligt Svensk Försäkring ska genomföras i svensk rätt, är att om moderbolaget i koncernen är en pensionsenhet, som inte är en investeringsenhet för pensioner, och som direkt eller indirekt äger bolag som uppfyller kraven i 1 kap. 8 eller 9 § ska samtliga dessa bolag vara undantagna enheter. Detta bör gälla även om något bolag i en kedja av ägande också skulle kunna ses som en investeringsenhet för pensioner.

I OECD:s modellregler uttalas att undantagna enheter är sådana som utför tjänster för den undantagna enheten.¹⁸ Det bör därför inte spela någon roll om pensionsenheten äger bolaget direkt eller indirekt, om syftet är att understödja moderbolagets verksamhet. Lagförslaget är otydligt i detta avseende och behöver förtydligas. Om reglerna förblir otydliga eller medför att åtskillnad görs mellan direkt och indirekt ägande kommer detta sannolikt leda till organisatoriskt omotiverade omstruktureringar inom svenska koncerner, där moderbolaget är en pensionsenhet.

Språkliga kommentarer på begrepp

Språkliga justeringar bör göras så att lagförslaget följer minimibeskattningsdirektivet. I både OECD:s modellregler och den engelska versionen av minimibeskattningsdirektivet används begreppet "Pension Services Entity". I den svenska översättningen av direktivet används "pensionstjänsteföretag" i artikel 2.2 b), men i definitionen i artikel 3.34 i minimibeskattningsdirektivet har – troligen av misstag – "Pension Services Entity" blivit "pensionsenhet". I lagförslaget (1 kap. 7 § och 2 kap. 37 §) används dock begreppet "investeringsenhet för pensioner" i stället.

¹⁸ OECD:s modellregler artikel 1.5.2, p. 44

Avkastningsskatt

Svensk Försäkrings uppfattning är att lagförslaget behöver anpassas till en svensk kontext med beaktande av avkastningsskatten. Inom ramen för den fortsatta beredningen av lagförslaget behöver lagstiftaren förtydliga hur bestämmelserna i lagförslaget ska tillämpas i relation till avkastningsbeskattad verksamhet.

Svensk Försäkring uppmanar även lagstiftaren att inom ramen för den fortsatta beredningen av lagförslaget utreda om det är möjligt att införa motsvarande bestämmelser avseende samordning mellan beskattningsordningarna, varmed resultat avseende avkastningsbeskattad verksamhet kan undantas från beräkningen av det justerade resultatet enligt lagförslaget. Svensk Försäkrings uppfattning är att avkastningsskatt utgör en skatt som ska räknas med enligt 3 kap. 26 § i lagförslaget och att detta uttryckligen bör anges i lagtexten, alternativt framgå av allmänmotiveringen eller författningskommentaren.

Om en fördelning av avkastningsskatt mellan inkluderade och exkluderade redovisade intäkter ska ske, måste det i den fortsatta beredningen av lagförslaget klargöras exakt hur fördelningen ska gå till.

Svensk Försäkrings uppfattning är att 3 kap. 30 § 1 i lagförslaget inte ska tillämpas med avseende på avkastningsskatt och att detta uttryckligen bör anges i lagtexten, alternativt framgå av allmänmotiveringen eller författningskommentaren.

Svensk Försäkring anser att varken avkastningsskatt eller någon annan svensk skatt ska omfattas av justeringsbestämmelserna i 3 kap. 22 och 27 §§ i lagförslaget. Om någon svensk skatt – och då särskilt avkastningsskatten – trots vad som anförs ovan ska anses omfattas av bestämmelserna, behöver det i den fortsatta beredningen av lagförslaget säkerställas att relevant och utförlig ledning lämnas för bestämmelsernas tolkning och tillämpning.

Behov av anpassning respektive förtydligande

Livförsäkringsföretag¹⁹ beskattas som huvudregel enligt AvPL men kan också vara föremål för beskattning IL. Beroende på den bedrivna verksamhetens art och typen av försäkring som ett livförsäkringsföretag meddelar kan andelen avkastningsbeskattad verksamhet utgöra en större eller mindre andel av företagets hela verksamhet. För många livförsäkringsföretag utgör andelen avkastningsbeskattad verksamhet den klart övervägande delen av företagets hela verksamhet.

Förenklat uttryckt beräknas avkastningsskatt på en schablonmässig avkastning som främst baseras på värdet av de nettotillgångar som förvaltas för försäkringstagarnas räkning²⁰ vid ingången av beskattningsåret medan inkomstskatten utgår från den bedrivna verksamhetens nettoresultat för beskattningsåret. Eftersom avkastningsskatten beräknas på en schablonmässig

¹⁹ Med livförsäkringsföretag avses i det följande avsnittet om avkastningsskatt även tjänstepensionsföretag för det fall att dessa företag inte alltid ska anses utgöra pensionsenheter enligt 2 kap. 36 § i lagförslaget.

²⁰ Även tillgångar som svarar mot konsolideringsfond anses enligt 3 a § tolfte stycket AvPL förvaltade för försäkringstagarnas räkning till den del fonden enligt bolagsordningen får användas för återbäring till försäkringstagarna eller andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar.

avkastning har den inte en direkt koppling till det redovisade resultatet och således inte heller till specifika redovisade intäkter eller kostnader. I sammanhanget förtjänar också att poängteras att avkastningsskatt påförs även när livförsäkringsföretag redovisar förluster. Utgångspunkten för beskattningen är således olika beroende på i vilken utsträckning livförsäkringsföretagets verksamhet är föremål för avkastningsskatt respektive inkomstskatt. Den svenska lagstiftaren har gjort medvetna val avseende vilken typ av verksamhet som ska vara föremål för respektive beskattningsordning, vilket bland annat kommer till uttryck i de bestämmelser som reglerar samordningen mellan beskattningsordningarna (se framför allt 3 a § AvPL och 39 kap. 3–5 §§ IL). Tilläggs-skatten enligt lagförslaget tar, likt inkomstskatten, utgångspunkt i verksamhetens nettoresultat.

Svensk Försäkring kan konstatera att avkastningsskatten inte nämns i vare sig delbetänkandet eller i promemorian. Frånvaron av uttryckliga bestämmelser och andra klargöranden med bäring på avkastningsskatten gör att det i stora delar är oklart hur det föreslagna systemet för tilläggs-skatt ska tillämpas på verksamhet som är föremål för avkastningsskatt.

Vid den fortsatta beredningen av lagförslaget behöver skillnaderna mellan beskattningsordningarna beaktas. Svensk Försäkring vill understryka att det är särskilt viktigt att det säkerställs att interaktionen mellan avkastningsskatt och tilläggs-skatt varken leder till omotiverad beskattning eller till ojämlig beskattning. Hänsyn behöver tas till förhållanden såväl inom försäkringsbranschen som mellan försäkringsbranschen och andra närliggande branscher.

Svensk Försäkring bedömer att det finns en stor risk att skillnaden i skatternas utformning i sig kan leda till att den effektiva skatt som ska beräknas enligt lagförslaget klart understiger minimiskattesatsen vissa år och klart överstiger densamma andra år, enbart till följd av att årets avkastningsskatt ska sättas i relation till ett justerat resultat som den saknar direkt relation till. Ett livförsäkringsföretag skulle därmed kunna anses vara lågbeskattat ett enskilt år för resultat som kommer att ingå i underlaget för avkastningsskatt året efter.

Det är Svensk Försäkrings uppfattning att syftet med tilläggsbeskattningen inte borde vara att i grunden förändra beskattningen av verksamhet som i dag är föremål för avkastningsskatt. En sådan förändring kan inte genomföras utan en noggrann konsekvensutredning som beaktar bland annat försäkringstagarnas och andra ersättningsberättigades intressen.

De skäl som anförs underbygger Svensk Försäkrings uppfattning om behovet av att ge begreppet pensionsenhet en vid tolkning. För livförsäkringsföretag som inte utgör en pensionsenhet eller som inte omfattas av eventuellt undantag för kvalificerande verksamhet, är det av vikt att det i regelverket finns en samordning mellan avkastningsskatt och tilläggs-skatt.

Svensk Försäkring uppmanar därför lagstiftaren att inom ramen för den fortsatta beredningen av lagförslaget utreda om det är möjligt att införa motsvarande bestämmelser avseende samordning mellan beskattningsordningarna, varmed resultat avseende avkastningsbeskattad verksamhet kan undantas från beräkningen av det justerade resultatet enligt lagförslaget.

För det fall en sådan samordning inte kan införas finns ett behov av att klargöra hur specifika bestämmelser i lagförslaget ska tillämpas avseende avkastningsskatt och att avkastningsskatt utgör en medräknad skatt som inte ska reduceras.

Avkastningsskatt som medräknad skatt

I 3 kap. 26 § i lagförslaget anges vilka skatter som ska räknas med vid beräkningen av en koncernenhets justerade skattekostnad. I Svensk Försäkrings remissyttrande²¹, daterat den 4 februari 2022, framfördes bland annat följande om avkastningsskatten.

Vi kan konstatera att Skatteverket när det gäller land-för-land-rapportering anser att avkastningsskatten är en form av inkomstskatt för bland annat livförsäkringsföretag. Verket har i ett ställningstagande skrivit som följer. "Om avkastningsskatten inte ska ses som en inkomstskatt för dessa företag vid rapporteringen kommer det att se ut som om den verksamhet som de bedriver är skattebefriad i Sverige. Det riskerar att leda till felaktiga analyser i andra länder. Det framgår av förarbetena när avkastningsskatten infördes att den är en form av inkomstskatt men vissa skäl har gjort att bestämmelserna samlats i en särskild lag. Skatteverket anser därför att den inkomstskatt som ska rapporteras under posterna betald inkomstskatt och årets ackumulerade inkomstskatt även omfattar avkastningsskatt för de företag där inkomstbeskattningen ersatts av avkastningsskatten. Det finns ingenting i regelverket som tyder på att den inte skulle kunna ingå enbart av den anledningen att den är beräknad på en schablonmässig inkomst."

Bestämmelsen i 3 kap. 26 § 3 i lagförslaget motsvaras av artikel 4.2.1 (c) i OECD:s modellregler och i kommentaren till denna artikel anges bland annat följande.²²

The "in lieu of" concept also covers Taxes that are imposed on an alternative basis (i.e. other than net income) /.../ and which are used as substitutes for a generally applicable income tax under the laws of the jurisdiction. Where, for example, a jurisdiction imposes a simplified methodology for calculating the income on a particular category of business or investment and this Tax is imposed in substitution for a generally applicable income tax, then that Tax falls within the definition of a Covered Tax.

Mot denna bakgrund anser Svensk Försäkring att avkastningsskatt utgör en skatt som ska räknas med enligt 3 kap. 26 §. Det bör därför uttryckligen anges i lagtext, alternativt framgå av allmänmotiveringen eller författningskommentaren. En annan ordning skulle – på motsvarande sätt som Skatteverket redogör för i det ovan citerade ställningstagandet²³ – medföra att livförsäkringsverksamhet felaktigt blir att betrakta som helt eller delvis skattebefriad från ett tilläggsskatteperspektiv.

Avkastningsskatt på undantagna intäkter

Lagförslaget innehåller flertalet bestämmelser som innebär att vissa redovisade intäkter och kostnader ska eller får tas bort från det justerade resultatet. Till

²¹ Remiss av Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om en global minimiskatt för multinationella företag inom EU, Fi2021/04066

²² OECD:s modellregler artikel 4.2.1 (c), p. 32

²³ Skatteverket, Land-för-land-rapportering – är avkastningsskatt på pensionsmedel en inkomstskatt vid rapporteringen? 2017-11-08, dnr 202 439672-17/111

exempel ska enligt 3 kap. 12 § utdelning på andra innehav än kortsiktiga portföljinnehav inte ingå i det justerade resultatet. Ett annat exempel är att den rapporterade enheten enligt 4 kap. 7 § får välja att beräkna det justerade resultatet för tillgångar och skulder som redovisas till verkligt värde enligt realisationsprincipen. Då ska vinst eller förlust som beror på redovisning till verkligt värde elimineras. Såvitt avser denna valmöjlighet kan noteras att den kan tillämpas på merparten av livförsäkringsföretagens placeringstillgångar.

Om en intäkt eller post inte ingår i det justerade resultatet följer det av 3 kap. 30 § 1 och 34 § 1 i lagförslaget att den justerade skattekostnaden ska minskas med den eventuella aktuella respektive uppskjutna skattekostnad som avser intäkten eller som är hänförlig till posten.

Som nämnts ovan beräknas avkastningsskatten på en schablonmässig avkastning och den har därför inte en direkt koppling till redovisade intäkter eller kostnader. Uppskjuten skatt redovisas inte avseende avkastningsskatt.

Bestämmelsen i 3 kap. 30 § 1 i lagförslaget motsvaras av artikel 4.1.3 (a) i OECD:s modellregler. Kommentaren till denna artikel ger enligt vår mening inte någon tydlig vägledning för hur avkastningsskatten ska hanteras vid tillämpningen av nyss nämnda bestämmelse.²⁴ Att avkastningsskatten till följd av dess utformning inte kan avse en specifik redovisad intäkt talar dock med styrka för att någon minskning av redovisad avkastningsskatt inte ska ske till följd av att redovisade intäkter inte tas med i det justerade resultatet. Av samma skäl går det inte heller att till någon rimlig rättvisande grad fördela avkastningsskatt mellan olika redovisade intäkter.

Sammantaget är Svensk Försäkrings uppfattning att 3 kap. 30 § 1 i lagförslaget inte ska tillämpas med avseende på avkastningsskatt och att detta uttryckligen bör anges i lagtexten, alternativt framgå av allmänmotiveringen eller författningskommentaren.

Om en fördelning av avkastningsskatt mellan inkluderade och exkluderade redovisade intäkter trots allt ska ske, måste det i den fortsatta beredningen av lagförslaget klargöras exakt hur fördelningen ska gå till. Även de direkta och indirekta konsekvenserna av en sådan fördelning bör i sådant fall tydliggöras, exempelvis vad avser effekter när avräkning sker av utländsk skatt mot avkastningsskatt såvitt avser utländsk källskatt på undantagna utdelningar.

Skatt som betalas på avkastning till försäkringstagarna

Enligt 3 kap. 22 § första stycket i lagförslaget ska ett försäkringsbolag från beräkningen av det justerade resultatet dra av belopp som överförs till försäkringstagarna som avser skatt som enheten betalar på avkastning till försäkringstagarna. Av 27 § 3 samma kapitel följer vidare att skatter som betalas av ett försäkringsbolag i samband med avkastning till försäkringstagare inte ska räknas med vid beräkning av den justerade skattekostnaden. Bestämmelserna i 3 kap. 22 § första stycket och 27 § 3 i lagförslaget motsvaras av artikel 3.2.9 respektive 4.2.2 (e) i OECD:s modellregler.

²⁴ OECD:s modellregler artikel 4.1.3 (a), p. 7–12

Delbetänkandet ger inte någon direkt ledning för att bedöma bestämmelsernas närmare innebörd och inte heller för när – eller ens om – bestämmelserna kan bli tillämpliga i ett svenskt sammanhang.

Till att börja med är det oklart om bestämmelserna är tillämpliga på samtliga eller endast vissa typer av skatter. I kommentaren till OECD:s modellregler anges, som bakgrund till artikel 3.2.9, att försäkringsföretag ibland är "subject to current tax on returns that must be contractually paid over to policyholders",²⁵ vilket kan uppfattas som att regleringen endast ska tillämpas på skatter för vilka skattskyldigheten uppstår till följd av att avkastning (eller försäkringsersättning) betalas ut till försäkringstagarna, eller att skulden till försäkringstagarna ökar, samt att skatten ska tas ut på detta belopp. Om sådant är fallet, skulle inte någon svensk skatt omfattas av bestämmelserna, det vill säga varken avkastningsskatt eller inkomstskatt.

Om bestämmelsen trots allt kan vara tillämplig på någon svensk skatt är det oklart hur "/.../ skatt som enheten betalar på avkastning till /.../" i 3 kap. 22 § första stycket och "skatter som betalas av /.../ i samband med avkastning till /.../" i 3 kap. 27 § 3 ska förstås i förhållande till både avkastningsskatt och inkomstskatt.

Svensk Försäkrings uppfattning avseende avkastningsskatt är att den inte kan vara en skatt som avses i dessa bestämmelser eftersom avkastningsskatt beräknas schablonmässigt, det vill säga den schablonmässiga avkastning som avkastningsskatt utgår på är inte samma avkastning som den avkastning som kan gottskrivas försäkringstagarna. Även det faktum att avkastningsskatt påförs oberoende av om det för året har uppkommit en vinst eller en förlust talar emot att den är en sådan skatt som avses i bestämmelserna. Svensk Försäkring har i detta avseende noterat att Skatteverket har föreslagit en justerad ordalydelse av bestämmelsen i 3 kap. 22 § i lagförslaget till att skatt som avses är: "skatt som enheten betalar på avkastning på försäkringstagarnas kapital".²⁶ Svensk Försäkring anser att det saknas stöd för en sådan ordalydelse vid en jämförelse med OECD:s modellregler och minimibeskattningsdirektivet.

Oaktat dessa osäkerheter angående vilka svenska skatter som kan omfattas av bestämmelserna framgår det, enligt Svensk Försäkring, tydligt av kommentaren till artikel 4.2.2 (e) i OECD:s modellregler att den endast blir tillämplig om det ska ske en justering enligt artikel 3.2.9.²⁷ Det vill säga om någon sådan intäkt som avses ovan inte har redovisats i resultatet före skatt blir varken 3 kap. 22 § första stycket eller 27 § 3 tillämplig och några justeringar ska då inte ske enligt dessa bestämmelser. Av bestämmelsernas systematik följer även att det eventuella belopp som ska elimineras från den justerade skattekostnaden inte kan överstiga den intäkt som ska elimineras från det justerade resultatet. Uppgår intäkten till 100 och kostnaden för skatt till 150, ska alltså 100 elimineras från både det justerade resultatet och den justerade skattekostnaden. Därefter kvarstår 50 i den justerade

²⁵ OECD:s modellregler artikel 3.2.9, p. 138

²⁶ Skatteverkets remissvar "En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (SOU 2023:6)", dnr 8-2197779 och 8-2325038, s. 10

²⁷ OECD:s modellregler artikel 4.2.2 (e), p. 40

skattekostnaden. Att sådant är fallet framgår dock inte av lagförslaget, varför detta behöver förtydligas för det fall att någon svensk skatt omfattas av bestämmelserna.

Sammanfattningsvis är Svensk Försäkrings uppfattning att varken avkastningsskatt eller någon annan svensk skatt ska omfattas av bestämmelserna, och att detta bör förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Om någon svensk skatt – och då särskilt avkastningsskatten – trots allt ska anses omfattas kan det i praktiken leda till att den justerade skattekostnaden blir noll eller i vart fall väldigt låg för många livförsäkringsföretag, beroende bland annat på vilken typ av försäkring som företagen meddelar och deras associationsform. Eftersom bestämmelserna därmed skulle kunna få en stor påverkan på livförsäkringsföretagens effektiva skattesats behöver det klargöras. Om någon svensk skatt omfattas av bestämmelserna, behöver det säkerställas att relevant och utförlig ledning lämnas för bestämmelsernas tolkning och tillämpning.

Uppskjuten skatteskuld som avser försäkringsreserver

Svensk Försäkring anser att i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver det klargöras att uppskjutna skatteskulder som avser svenska säkerhetsreserver, eller motsvarande utländska försäkringsspecifika reserver, är att anse som uppskjutna skatteskulder som avser försäkringsreserver enligt 3 kap. 36 § 7 i lagförslaget.

Inledande kommentarer

I 3 kap. 35 § i lagförslaget regleras tidsgränsen för uppskjutna skatteskulder. Vissa undantag från bestämmelsen finns i 3 kap. 36 §. Ett av dessa undantag rör uppskjutna skatteskulder som avser försäkringsreserver (punkt 7).

Det är enligt Svensk Försäkring av stor betydelse för försäkringsbranschen att begreppet försäkringsreserver i detta sammanhang ges en bred tolkning, som även innefattar förekomsten av olika typer av svenska och utländska försäkringsspecifika utjämningsreserver²⁸ och säkerhetsreserver²⁹.

Försäkringsföretagen³⁰ står för försäkringstagarnas ekonomiska risk för framtida försäkrade händelser. Det är i vissa delar en långsiktig verksamhet, då skadehändelser kan behöva ersättas efter många år eller under lång tid. Hur mycket och när försäkringsersättning ska betalas ut till försäkringstagare är osäkert när försäkringsavtalet ingås. För att säkerställa att försäkringsföretag kan betala framtida skadehändelser måste försäkringsföretagen göra avsättningar baserat på antaganden om framtiden.

I regelverket för tilläggsskatt måste dessa avsättningar behandlas så att försäkringsverksamheten speglas på ett korrekt sätt. Det gäller framför allt försäkringstekniska avsättningar. Försäkringstekniska avsättningar är den största posten i ett försäkringsföretags balansräkning och en ökning av försäkringstekniska avsättningar är avdragsgill vid inkomstbeskattningen, medan en upplösning tas upp

²⁸ Engelska: equalisation reserves

²⁹ Engelska: security eller contingency reserves

³⁰ Med försäkringsföretag åsyftas i det följande avsnittet om försäkringsreserver skade- och livförsäkringsföretag samt tjänstepensionsföretag.

som inkomst. Det gäller även frivilliga försäkringsspecifika reserver som den i Sverige accepterade, och av Finansinspektionen reglerade, säkerhetsreserven.

Kort om säkerhetsreserven

Säkerhetsreserven är en reserv för förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömbara faktorer. Finansinspektionens föreskrifter om livförsäkringsföretags och tjänstepensionsföretags beräkning av säkerhetsreserv (FFFS 2021:4) innehåller formler och antaganden för beräkningen av säkerhetsreservens maximibelopp som bygger på skadestatistik från svenska försäkringsföretag fördelat på försäkringsgrenar. Vid bestämningen av skadereservens maximigräns är utgångspunkten att ett försäkringsföretag ska kunna klara två svåra förlustår i följd. Maximibeloppet ska därför motsvara volatiliteten hos ett företag som verkar under normala förhållanden och som har ett normalt bestånd. Premieinkomst och oreglerade skador för egen räkning är en tydlig och transparent grund för att beräkna volatiliteten i de uppskattade parametrarna för ett normalt försäkringsbestånd.

Säkerhetsreserven bör anses vara en försäkringsreserv enligt lagförslaget

Beräkningarna enligt lagförslaget sker med tillämpning av koncernredovisningsprinciper. Säkerhetsreserven är en försäkringsspecifik reserv, men vid tillämpning av koncernredovisningsprinciper behandlas den inte som en försäkringsreserv utan delas upp i en del eget kapital och en del uppskjuten skatteskuld. Förekomsten av uppskjuten skatteskuld aktualiserar därmed frågeställning om hur denna ska hanteras enligt lagförslaget.

För det fall försäkringsspecifika reserver såsom säkerhetsreserver inte omfattas av begreppet försäkringsreserver enligt lagförslaget riskerar uppskjuten skattekostnad hänförlig till sådana reserver att inte beaktas i tilläggs-skattesystemet. Eftersom avsättning till säkerhetsreserv under koncernredovisningsprinciper anses vara en nullitet, redovisas ett högre resultat före skatt i koncernens resultaträkning jämfört med det beskattningsbara resultatet och resultatet för juridisk person. För det fall att uppskjuten skattekostnad som avser avsättning till säkerhetsreserv inte kan inkluderas i medräknade skatter riskerar försäkringsföretag att anses som lågbeskattade, en konsekvens som Svensk Försäkring menar inte kan vara syftet med regelverket.

Det bör därför tydliggöras i lagförslaget att nu beskrivna försäkringsspecifika reserver, däribland säkerhetsreserven, omfattas av definitionen av försäkringsreserver. Den uppskjutna skatteskulden bör därmed även anses omfattas av begreppet försäkringsreserver i enlighet med 3 kap. 36 § 7 i lagförslaget.

Utländska motsvarigheter till säkerhetsreserven

Eftersom OECD:s modellregler har en ansats om en harmonisering, är det viktigt att den här typen av försäkringsspecifika reserver behandlas lika i medlemsstaternas regelverk. I andra länder är det också vanligt förekommande med olika typer av försäkringsspecifika reserver som motsvarar den svenska säkerhetsreserven. Svensk Försäkring uppmanar därför lagstiftaren att, inom

ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet, förtydliga att även utländska motsvarigheter till säkerhetsreserver i utländska filialer och utländska dotterbolag omfattas av definitionen. Frågeställningen är exempelvis relevant vid beräkning för ett svenskt moderföretag enligt 2 kap. 10 § i lagförslaget.

Allmänt erkänd redovisningsstandard

Av delbetänkandet framgår att det är moderföretagets koncernredovisningsprinciper som ska tillämpas vid beräkning av det justerade resultatet för en koncernenhet. Förslaget motsvarar artikel 15 i minimibeskattningsdirektivet. I allmänmotiveringen till lagförslaget anges att grundtanken är att moderföretagen normalt sett tillämpar vad som i minimibeskattningsdirektivet kallas en allmänt erkänd redovisningsstandard. Med allmänt erkänd redovisningsstandard inom EU avses enligt 2 kap. 20 § i lagförslaget och artikel 3.25 i minimibeskattningsdirektivet International Financial Reporting Standards (IFRS) eller IAS-förordningen³¹ och de allmänt erkända redovisningsprinciperna i EU:s medlemsstater och i vissa andra stater.

Då ett moderföretag kan tillämpa andra redovisningsprinciper föreslås i 3 kap. 9 § i lagförslaget en bestämmelse för att hindra en betydande snedvridning av konkurrens. Paragrafen motsvarar artikel 3.27 i minimibeskattningsdirektivet och medför att en koncernenhets beräknade resultat kan behöva justeras om moderföretaget inte tillämpar en allmänt erkänd redovisningsstandard.

I Sverige framgår av ÅRFL och av Finansinspektionen föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag (FFFS 2019:23) att onoterade försäkringsföretag ska upprätta sin koncernredovisning enligt IAS-förordningen eller enligt ÅRFL med kompletterande regler i FFFS 2019:23 (så kallad lagbegränsad IFRS). Noterade försäkringsföretag måste däremot upprätta koncernredovisning enligt IAS-förordningen.

Den största skillnaden mellan dessa två redovisningsstandarder är att IFRS 17 *Försäkringsavtal* inte får tillämpas i lagbegränsad IFRS men ska tillämpas enligt IAS-förordningen. Det kan innebära betydande resultatskillnader beroende på moderföretagets koncernredovisningsprinciper.

Svensk Försäkring konstaterar således att det föreligger flera allmänt erkända redovisningsstandarder för svenska onoterade försäkringskoncerner. Utifrån att båda ovan nämnda koncernredovisningsprinciper anses falla inom definitionen av en allmänt erkänd redovisningsstandard omfattas således inte resultatskillnader dem emellan av bestämmelsen för snedvridning av konkurrens.

Då begreppet allmänt erkänd redovisningsstandard är ett av lagförslagets mer centrala begrepp anser Svensk Försäkring att det i författningskommentaren bör tydliggöras att både IAS-förordningen och årsredovisningslagarna med kompletterande normgivning från Bokföringsnämnden, och när det gäller finansiella företag från Finansinspektionen, utgör allmänt erkända redovisningsstandarder.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 1606/2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder (IAS-förordningen)

Svensk Försäkring

Svensk Försäkring

Johan Lundström

Ronja Wildenstam